

КОПИЯ

Дело № 3а-700/2024
55OS0000-01-2024-000675-53
Строка стат. отчета 3,010

РЕШЕНИЕ
Именем Российской Федерации

Омский областной суд в составе
председательствующего судьи
при секретаре
с участием прокурора

Ланцовой М.В.
Жунусове Д.Д.,
Даниловой А.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании 25 ноября 2024 года в городе Омске административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Загородный-2» о признании не действующим в части приложения № 1 к Правилам землепользования и застройки муниципального образования городской округ город Омск Омской области, утвержденным решением Омского городского Совета от 10 декабря 2008 года № 201 «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования городской округ город Омск Омской области» (в редакции решения Омского городского Совета от 16 июня 2021 года № 318),

установил:

10 декабря 2008 года Омским городским Советом принято решение № 201 «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования городской округ город Омск Омской области» (далее – Правила землепользования и застройки).

Приложением № 1 к Правилам землепользования и застройки утверждена карта градостроительного зонирования территорий города Омска.

Правила землепользования и застройки с приложением к ним являются нормативным правовым актом, официально опубликованным 19 декабря 2008 года в издании «Третья столица» № 69/1.

Решением Омского городского Совета от 16 июня 2021 года № 318 «О внесении изменений в решение Омского городского Совета от 10 декабря 2008 года № 201 «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования городской округ город Омск Омской области» в Правила землепользования и застройки внесены изменения, согласно которым карта градостроительного зонирования территорий изложена в новой редакции.

Решение опубликовано в издании «Третья столица» № 29 (1242) от 25 июня 2021 года. (т. 1 л.д. 119-206)

Общество с ограниченной ответственностью «Загородный-2» (далее – ООО «Загородный-2», общество), являясь собственником земельного участка с кадастровым номером 55:36:040101:8642, относящегося к землям населенных пунктов, с видом разрешенного использования - административные здания и офисы коммерческих организаций, обратилось в суд с административным исковым заявлением о признании не действующими Правил землепользования и застройки (в редакции решения Омского городского Совета от 16 июня 2021

2

года № 318) в части установления в отношении вышеуказанного земельного участка вместо общественно-деловой зоны ОД-1 территориальной зоны городской рекреации Р-1/341, не предусматривающей размещение административно-деловых, коммерческих объектов. В обоснование требований указано, что оспариваемый нормативный правовой акт нарушает права административного истца как собственника по использованию земельного участка в соответствии с видом его разрешенного использования. (административный иск – т. 1 л.д. 3-4, т. 2 л.д. 107-108)

В судебном заседании представитель административного истца ООО «Загородный-2» Назаров С.К. заявленные требования поддержал по основаниям, изложенным в административном исковом заявлении. Дополнил, что спорный земельный участок был образован путем выдела из ранее арендуемого, а затем предоставленного обществу по договору купли-продажи земельного участка с кадастровым номером 55:36:040101:8615. В 2019 году административным истцом в отношении спорной территории выполнены работы по компенсационному озеленению. (т. 2 л.д. 111-117, 150-154, 178)

Представитель Омского городского Совета Кондаков В.В. против удовлетворения требований возражал, ссылаясь на принятие оспариваемого нормативного правового акта в пределах компетенции Омского городского Совета и без нарушения требований законодательства, предъявляемых к процедуре подготовки, рассмотрения проектов правовых актов, их опубликования и вступления в законную силу. (возражения на иск – т. 1 л.д. 105-110)

Представитель Департамента архитектуры и градостроительства Администрации города Омска Кажкаримова А.К. против удовлетворения требований возражала, ссылаясь на соответствие Правил землепользования и застройки в оспариваемой части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. (отзыв на иск – т. 2 л.д. 1-4)

Изучив материалы дела, заслушав пояснения лиц, участвующих в деле, заслушав заключение прокурора Даниловой А.А., полагавшей требование об оспаривании нормативного правового акта подлежащим удовлетворению, суд приходит к следующим выводам.

В соответствии со статьей 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Пунктом 26 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) к вопросам местного значения городского округа относится, в частности, утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки.

В силу части 1 статьи 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) правила землепользования и застройки городского округа утверждаются представительным органом местного самоуправления городского округа.

Омский городской Совет является постоянно действующим представительным выборным коллегиальным органом местного самоуправления города Омска (часть 1 статьи 10 Устава города Омска).

В соответствии с пунктом 26 части 1 статьи 9 Устава города Омска к вопросам местного значения муниципального образования город Омск относится утверждение Генерального плана города Омска, правил землепользования и застройки.

Оспариваемый нормативный правовой акт принят Омским городским Советом в пределах предоставленных законом полномочий и опубликован в установленном порядке, что административным иском не оспаривается.

Из материалов дела следует, что проект изменений прошел процедуру общественных обсуждений. Предложения и замечания, поступившие в ходе проведения общественных обсуждений, рассмотрены комиссией по подготовке проекта Правил землепользования и застройки 19 и 20 апреля 2021 года. Предложения и замечания относительно спорного земельного участка отсутствовали. (т. 2 л.д. 242-250)

Проект решения «О внесении изменений в Правила землепользования и застройки муниципального образования городской округ город Омск Омской области» внесен на рассмотрение Омского городского Совета исполняющим обязанности Мэра г. Омска, рассмотрен на заседании комитета по вопросам градостроительства, архитектуры и землепользования 9 июня 2021 года, по решению комитета внесен на заседание Омского городского Совета, рекомендован для принятия. (т. 2 л.д. 215-219)

В соответствии с протоколом заседания Омского городского Совета от 16 июня 2021 года № 49 проект указанного решения большинством голосов принят к рассмотрению, в первом чтении, во втором чтении (в целом). (т. 2 л.д. 220-233)

Процедура принятия нормативного правового акта стороной административного иста также не оспаривалась.

Как следует из материалов дела и указано выше, ООО «Загородный-2» является собственником земельного участка с кадастровым номером 55:36:040101:8642, общей площадью 1392 +/- 13 кв.м, местоположение: Омская область, г. Омск, Центральный АО, ул. Красный Путь. (т. 1 л.д. 96-99)

Указанный земельный участок относится к категории земель: земли населенных пунктов; вид разрешенного использования: административные здания и офисы коммерческих организаций.

Право собственности административного иста на вышеуказанный объект недвижимости зарегистрировано на основании договора купли-продажи от 14 января 2016 года, что подтверждается свидетельством о государственной регистрации права от 7 июня 2016 года. (т. 1 л.д. 26, т. 2 л.д. 150-153, 162-164)

В целях осуществления на спорном земельном участке строительства административно-офисного здания, 19 октября 2020 года общество обратилось в департамент архитектуры и градостроительства Администрации города Омска с заявлением о подготовке и выдаче градостроительного плана земельного участка с кадастровым номером 55:36:040101:8642.

28 октября 2020 года подготовлен градостроительный план, согласно которому указанный земельный участок расположен в территориальной зоне ОД-1 — зона объектов административно-делового и общественного назначения (т. 1 л.д. 34-37)

30 декабря 2020 года административным иском получено разрешение на строительство объекта капитального строительства «Офисы коммерческих организаций»; срок действия разрешения — до 30 ноября 2021 года. (т. 1 л.д. 38)

Строительство объекта недвижимости до настоящего времени не реализовано.

Решением Омского городского Совета от 16 июня 2021 года № 318 в Правила землепользования и застройки внесены изменения, согласно которым спорный земельный участок отнесен к территориальной зоне Р-1/341 — зона городской рекреации.

9 февраля 2024 года общество обратилось в департамент архитектуры и градостроительства Администрации города Омска с предложением о внесении изменений в Правила землепользования и застройки путем выделения территориальной зоны объектов административно-делового и общественного назначения ОД-1 из территориальной зоны городской рекреации Р-1 в отношении спорного земельного участка. (т. 1 л.д. 40-41, т. 2 л.д. 9-11)

Предложение рассмотрено и одобрено на заседании комиссии по подготовке проекта Правил землепользования и застройки, состоявшемся 29 февраля 2024 года.

С учетом рекомендаций, содержащихся в заключении по результатам рассмотрения Комиссией предложений о внесении изменений в Правила, принято постановление Администрации города Омска от 27 марта 2024 года № 231-п «О подготовке проекта Решения Омского городского Совета о внесении изменений в Правила землепользования и застройки муниципального образования городской округ город Омск Омской области», включающее, в том числе, предложение об изложении в новой редакции зоны Р-1/341 с выделением зоны ОД-1 с присвоением номера. 13 июня 2024 года проект решения направлен в Омский городской Совет для рассмотрения. Письмом Администрации города Омска от 1 июля 2024 года указанный проект отозван. (т. 1 л.д. 42, 43-44, 111-114, т. 2 л.д. 51-72)

Таким образом, предметом рассмотрения суда являются Правила землепользования и застройки в редакции решения Омского городского Совета от 16 июня 2021 года № 318 применительно к территориальному зонированию земельного участка с кадастровым номером 55:36:040101:8642.

Проверяя соответствие содержания указанного решения в оспариваемой части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд приходит к следующему.

Как указано выше, а также следует из положений части 1 статьи 9 ГрК РФ 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.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ при подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются в том числе с учетом функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных генеральным планом городского округа.

Данная норма корреспондирует общему правилу, установленному частью 3 статьи 9 ГрК РФ, об обязательности документов территориального планирования, к которым в соответствии с частью 3 пункта 1 статьи 18 ГрК РФ среди прочего относятся генеральные планы городских округов, для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений.

Из системного толкования положений пунктов 2, 5, 6, 7 и 8 статьи 1, пункта 1 части 2 статьи 33 ГрК РФ следует, что установление территориальных зон конкретизирует положения документов территориального планирования в целях установления правового режима использования земельных участков, не изменяя при этом параметры планируемого развития территорий, предусмотренные для соответствующей функциональной зоны.

Содержание приведенных норм во взаимосвязи с положениями части 3 статьи 9, частей 9 и 10 статьи 31, пункта 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ свидетельствует о том, что градостроительным законодательством закреплен принцип первичности генерального плана городского округа как основополагающего документа территориального планирования, определяющего стратегию градостроительного развития территорий и содержащего долгосрочные ориентиры их развития, перед правилами землепользования и застройки. Несоответствие правил землепользования и застройки муниципального образования генеральному плану является основанием для рассмотрения вопроса о приведении их в соответствие с указанным документом территориального планирования.

Согласно Генеральному плану (в редакции, действующей до принятия решения Омского городского Совета от 30 сентября 2020 года № 255), земельный участок с кадастровым номером 55:36:040101:8642 определялся в границах функциональной зоны капитальной, смешанной застройки и частично в границах общественно-деловой зоны (проектируемой). (т. 2 л.д. 158-159)

На карте градостроительного зонирования территорий города Омска, утвержденной 10 декабря 2008 года в составе Правил землепользования и застройки (приложение № 1), в отношении рассматриваемого земельного участка была установлена территориальная зона объектов административно-делового и общественного назначения ОД-1. (т. 2 л.д. 73, 74)

Согласно карте функциональных зон в составе Генерального плана (в редакции решений Омского городского Совета от 30 сентября 2020 года № 255, от 31 января 2024 года № 115) рассматриваемый земельный участок в настоящее время определяется в границах функциональной зоны смешанной и общественно-деловой застройки и частично в границах функциональной зоны транспортной инфраструктуры (существующая). (т. 1 л.д. 115, т. 2 л.д. 158-159)

В соответствии с картой градостроительного зонирования территорий города Омска, содержащейся в действующей оспариваемой редакции Правил землепользования и застройки (приложение № 1), вышеуказанный земельный участок расположен в территориальной зоне – зоне городской рекреации Р-1/341. (т. 2 л.д. 75)

В обоснование возражений на иск представитель административного ответчика указал, что согласно материалам по обоснованию Генерального плана функциональная зона смешанной и общественно-деловой застройки предназначена преимущественно для общественно-деловой и жилой застройки в равном соотношении, соответственно включает в себя параметры и функции названных функциональных зон. В свою очередь в жилых функциональных зонах в обязательном порядке площадь озеленения должна составлять не менее 20%. По мнению, административного ответчика в указанной функциональной зоне могут находиться территориальные зоны: Ж (жилая застройка), ОД (зоны объектов административно-делового и общественного назначения и т.д.), ОЖ (общественно-жилые зоны), Р (рекреационные зоны) и другие виды сопутствующих зон. (т. 1 л.д. 108)

Разработчиком проекта изменений в Правила землепользования и застройки являлся ООО «Институт Территориального планирования «Град», которым по запросу суда представлена информация о том, что установление территориальной зоны городской рекреации Р-1/341 в отношении земельного участка с кадастровым номером 55:36:040101:8642 обусловлено дефицитом озелененных территорий, а также его фактическим использованием. (т. 2 л.д. 126-127)

Указанные обстоятельства подтверждены допрошенной в судебном заседании 6 ноября 2024 года свидетелем Товкуша Н.В. (экспертом отдела управления проектами ООО «Град-Информ», ранее являвшейся сотрудником ООО ИТП «Град»), которая также подтвердила возражения административного ответчика относительно возможности установления применительно к функциональной зоне смешанной и общественно-деловой застройки территориальной зоны городской рекреации. (т. 2 л.д. 137-140)

Оценив указанные доводы и возражения, суд принимает во внимание, что согласно положениям пунктов 5, 6, 9 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации земельные участки в составе жилых зон предназначены для застройки жилыми зданиями, а также объектами культурно-бытового и иного назначения. Жилые зоны могут предназначаться для индивидуальной жилой застройки, малоэтажной смешанной жилой застройки, среднеэтажной смешанной жилой застройки и многоэтажной жилой застройки, а также иных видов застройки согласно градостроительным регламентам.

Земельные участки в составе общественно-деловых зон предназначены для застройки административными зданиями, объектами образовательного, культурно-бытового, социального назначения и иными предназначенными для общественного использования объектами согласно градостроительным регламентам.

Земельные участки в составе рекреационных зон, в том числе земельные участки, занятые городскими лесами, скверами, парками, городскими садами,

прудами, озерами, водохранилищами, используются для отдыха граждан и туризма.

В соответствии с частью 11 статьи 35 ГрК РФ в состав территориальных зон рекреационного назначения могут включаться зоны в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, береговыми полосами водных объектов общего пользования, а также в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом.

Из материалов по обоснованию Генерального плана (том 6 «Анализ функционального использования территорий. Пространственно-планировочное развитие территории. Обоснование устанавливаемых (изменяемых) границ населенного пункта») следует, что документом территориального планирования на территории города Омска предусмотрены такие функциональные зоны как жилые зоны, зоны смешанной и общественно-деловой застройки, зоны рекреационного назначения, зоны озелененных территорий общего пользования (лесопарки, парки, сады, скверы, бульвары, городские леса). (т. 2 л.д. 81-88)

Функциональная зона смешанной и общественно-деловой застройки предназначена преимущественно для общественно-деловой и жилой застройки в равном соотношении. В зоне смешанной и общественно-деловой застройки допускается размещать: жилые и общественные здания, учреждения науки и научного обслуживания, учебные заведения, объекты бизнеса, промышленные предприятия и другие производственные объекты (площадь участков как правило не более 5 га) с непожароопасными и невзрывоопасными производственными процессами, не являющимися источниками шума, вибрации, электромагнитных и ионизирующих излучений, загрязнений атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, превышающих установленные для жилой и общественной застройки нормы, не требующие устройства санитарно-защитных зон более 50 м, подъездных железнодорожных путей, а также не требующие большого потока грузовых автомобилей.

Жилые функциональные зоны предназначены преимущественно для размещения жилищного фонда. Площадь озеленения в указанной зоне должна составлять не менее 20%.

Положений о возможности размещения в функциональной зоне смешанной и общественно-деловой застройки рекреационных зон Генеральный план не содержит, выделяя самостоятельные функциональные зоны рекреационного назначения (т. 3 л.д. 1).

В Правилах землепользования и застройки жилые, общественно-деловые зоны, зоны рекреации также предусмотрены в качестве отдельных территориальных зон.

Таким образом, названные зоны имеют различное назначение, обуславливающее несовместимость правового режима земельных участков, отнесенных к каждой из этих зон.

В связи с изложенным, доводы административного ответчика о возможности установления спорной территориальной зоны в связи с

необходимостью обеспечения озеленения жилой зоны в составе зоны смешанной и общественно-деловой застройки суд находит несостоятельными.

Также не принимается во внимание суда и обоснование разработчика проекта Правил землепользования и застройки относительно фактического использования спорного участка для целей рекреации на основании информации департамента городского хозяйства Администрации города Омска, т.к. указанное обстоятельство из представленных доказательств не следует. (т. 2 л.д. 130-135). Кроме того, наличие зеленых насаждений на земельном участке не может служить достаточным обоснованием изменения градостроительного зонирования.

Ссылка на проект планировки территории, утвержденный постановлением Администрации города Омска от 2 мая 2012 года № 636-п, подлежит отклонению, поскольку указанный нормативный правовой акт не является вышестоящим применительно к документу территориального зонирования.

Суд отмечает, что, исходя из установленных в ст. 2 ГрК РФ принципов законодательства в градостроительной деятельности, органы государственной власти при изменении правового регулирования не могут действовать произвольно без разумного обоснования, должны соблюдать баланс частных и публичных интересов, конституционные принципы справедливости, равенства, соразмерности.

Изменение территориальной (функциональной) зоны, влекущее за собой ограничение прав собственника земельного участка и иных заинтересованных лиц должно быть надлежаще мотивировано и обусловлено объективно существующей необходимостью.

В рассматриваемом случае установление территориальной зоны городской рекреации Р-1/341 в отношении спорного земельного участка не обусловлено необходимостью размещения какого-либо объекта рекреационного назначения на данной территории в соответствии с Генеральным планом города Омска.

В этой связи оснований для вывода о том, что Правила землепользования и застройки в оспариваемой части приняты в развитие Генерального плана города Омска не имеется.

Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации. (часть 4 статьи 7 Закона № 131-ФЗ)

Проанализировав содержание Правил землепользования и застройки в части отнесения территории, на которой расположен земельный участок с кадастровым номером 55:36:040101:8642, к территориальной зоне городской рекреации Р-1/341, суд находит их противоречащими требованиям пункта 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ и положениям Генерального плана города Омска.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) суд принимает решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части

признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты.

Правила землепользования и застройки в оспариваемой части подлежат признанию недействующими.

Рассматривая вопрос о дате, с которой оспариваемое положение признается не действующим, суд исходит из того, что указанное положение применялось. Данные обстоятельства влекут за собой признание нормативного правового акта не действующим со дня вступления решения в законную силу (пункт 38 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»).

С учетом требований пункта 2 части 4 статьи 215 КАС РФ решение суда или сообщение о его принятии подлежит официальному опубликованию в издании «Третья столица» в течение 1 месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

Руководствуясь ст.ст. 175 - 180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

р е ш и л:

признать не действующим с момента вступления в силу настоящего решения приложение № 1 к Правилам землепользования и застройки муниципального образования городской округ город Омск Омской области, утвержденным Решением Омского городского Совета от 10 декабря 2008 года № 201 «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования городской округ город Омск Омской области», в части отнесения земельного участка с кадастровым номером 55:36:040101:8642 к территориальной зоне городской рекреации Р-1/341.

Решение суда или сообщение о его принятии подлежит официальному опубликованию в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном издании Омского городского Совета «Третья столица».

На решение может быть подана апелляционная жалоба, представление в Пятый апелляционный суд общей юрисдикции через Омский областной суд в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья

Ланцова М.В.

Мотивированное решение изготовлено 9 декабря 2024 года.



Омский областной суд
пронумеровано и скреплено
печатью 3 листов
подпись И

