

# КАЛИНИНГРАДСКИЙ ОБЛАСТНОЙ СУД

## РЕШЕНИЕ

Именем Российской Федерации

20 сентября 2024 года

г. Калининград

Калининградский областной суд в составе: председательствующего судьи Шкуратовой А.В., при секретаре Худоба О.В., с участием прокурора Мещерякова И.Н., рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Т....а К.О. к Правительству Калининградской области, Министерству градостроительной политики Калининградской области, окружному Совету депутатов Калининграда, заинтересованные лица: администрация городского округа «Город Калининград», о признании недействующим в части генерального плана муниципального образования городского округа «Город Калининград»,

### УСТАНОВИЛ:

Решением городского Совета депутатов Калининграда от 06 июля 2016 года № 225 утвержден генеральный план городского округа «Город Калининград».

Приказом Министерства градостроительной политики Калининградской области от 17 июня 2024 года № 197 «О внесении изменений в генеральный план городского округа «Город Калининград» утвержден генеральный план городского округа «Город Калининград» в актуальной редакции.

Т.... К.О., являясь собственником гаража с кадастровым номером xxx-xxxx-xxxx15:1146, площадью 19,6 кв.м, расположенного по адресу: Калининградская область, г. Калининград, ул. Большая Окружная 2-я, некоммерческое партнерство гаражное общество «Старт», гараж № 35, ряд №10, обратился, б суд с административным иском заявлением, в котором просил признать недействующим генеральный план городского округа «Город Калининград», утвержденный решением городского Совета депутатов Калининграда от 06 июля 2016 года № 225 (в редакции приказа Министерства градостроительной политики Калининградской области от 17 июня 2024 года № 197), ссылаясь на то, что актуальной редакцией оспариваемого генерального плана земельный участок с кадастровым номером xxx-xxxx-xxxx15:1822 отнесен к функциональной зоне «Зона транспортной инфраструктуру» (территория общего пользования), исключающей предоставление такого земельного участка бесплатно в собственность правообладателям объектов недвижимости, расположенных на нем.

Ссылаясь на распоряжение комитета муниципального имущества и земельных ресурсов администрации ГО «Город Калининград» от 28 мая 2024 года № 4391/р-КМИ, которым предварительно согласовано предоставление в собственность бесплатно земельного участка под гаражом №35, ряд № 10 в НППГО «Старт» по ул. Б.Окружной 2-ой и на последующий отказ в таком предоставлении, мотивированный функциональным зонированием, установленным генеральным планом в отношении территории гаражного общества, Т.... К.О. просил признать генеральный пан в оспариваемой части не соответствующим Федеральному закону от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и нарушающим его право на «гаражную амнистию».

В судебном заседании представитель Т....а К.О. - Золотарев М.Ю. заявленные требования поддержал по основаниям, приведенным в административном исковом заявлении.

Представитель Министерства градостроительной политики Калининградской области Ижугина В.С. просила административный иск оставить без удовлетворения по основаниям, изложенным в письменных возражениях; ссылаясь на отсутствие нарушения прав административного истца; указала, что на день регистрации права собственности Т....а К.О. на гараж функциональная зона объектов транспортной инфраструктуры в отношении территории, расположенной под объектом административного истца, уже была установлена генеральным планом и соответствовала фактическому использованию этой территории гаражным обществом «Старт» для хранения автотранспорта; полагала отказ администрации ГО «Город Калининград» в предоставлении в собственность Т....а К.О. земельного участка не свидетельствующим о несоответствии генерального плана требованиям нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу.

Представитель администрации ГО «Город Калининград» Авдеева Э.Л. просила в удовлетворении административного иска отказать, указав, что функциональная зона объектов транспортной инфраструктуры в отношении территории, расположенной под гаражом Т....а К.О., не изменялась с 2016 года; оспариваемым приказом Министерства градостроительной политики Калининградской области от 17 июня 2024 года № 197 изменение в генеральный план в части функционального зонирования территории гаражного общества не вносилось; запланированное строительство улицы местного значения по территории гаражного общества не затрагивает территорию под объектом административного истца.

Представитель Окружного Совета депутатов Калининграда Золов Д.А. просил административный иск оставить без удовлетворения. Выслушав пояснения представителей сторон, исследовав письменные материалы, заслушав заключение прокурора Мещерякова И.Н., полагавшего административные иски требования не подлежащими удовлетворению, суд приходит к следующему.

Законодательство о градостроительной деятельности состоит из Градостроительного кодекса Российской Федерации, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также муниципальные правовые акты по вопросам градостроительной

деятельности не должны противоречить настоящему Кодексу (статья 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Согласно статье 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее по тексту - ГрК РФ) градостроительная деятельность - это деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, комплексного развития территорий и их благоустройства (пункт 1).

Документами территориального планирования городских округов являются генеральные планы таких муниципальных образований (часть 1 статьи 18 ГрК РФ).

Генеральный план содержит: 1) положение о территориальном планировании; 2) карту планируемого размещения объектов местного значения поселения или городского округа; 3) карту границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), входящих в состав, поселения или городского округа; 4) карту функциональных зон поселения или городского округа (часть 3 статьи 23 ГрК РФ).

Согласно части 1 статьи 7, пункту 26 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункту 1 части 3 статьи 8, части 1 статьи 24 ГрК РФ утверждение генеральных планов относится к вопросам местного значения городского округа, по которым представительный орган городского округа принимает муниципальные правовые акты.

На основании части 1.2 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьи 8.2 ГрК РФ, Закона Калининградской области от 30 ноября 2016 г. № 19 «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Калининградской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Калининградской области» с 01 января 2017 года полномочия по утверждению документов территориального планирования муниципальных образований Калининградской области, внесению изменений в такие документы, утверждению правил землепользования и застройки муниципальных образований Калининградской области, внесению изменений в такие документы были переданы Правительству Калининградской области, а затем уполномоченному Правительством Калининградской области органу государственной власти, которым в соответствии с постановлением Правительства Калининградской области от 25 января 2017 года № 14 являлось Агентство по архитектуре, градостроению и перспективному развитию Калининградской области, а после его реорганизации в соответствии с Положением о Министерстве градостроительной политики Калининградской области, утвержденным постановлением Правительства Калининградской области № 107 от 03 марта 2022 года - Министерство градостроительной политики Калининградской области.

Материалами дела подтверждено, что приказом Агентства по архитектуре, градостроению и перспективному развитию Калининградской области от 24 февраля 2022 года № 103 принято решение о подготовке проекта внесения изменений в генеральный план городского округа «Город Калининград» (опубликован 03 марта 2022 года на официальном интернет портале правовой информации pravo.gov.ru за номером 3901202203030002) и обеспечена разработка проекта внесения изменений в генеральный план ГО «Город Калининград».

Постановлением администрации ГО «Город Калининград» от 01 июня 2022 года № 399 назначены общественные обсуждения по проекту внесения изменений в генеральный план ГО «Город Калининград», оповещение об их проведении опубликовано 02 июня 2022 года в газете «Гражданин» № 35 (2329), общественные обсуждения проведены в период со 02 июня 2022 года по 30 июня 2022 года.

Предложений, замечаний административного истца в период проведения общественных обсуждений в отношении рассматриваемой территории не поступало.

По результатам общественных обсуждений подготовлен протокол от 28 июня 2022 года, оформлено и подписано заключение о результатах общественных обсуждений от 29 июня 2022 года № и-КТРиС-6540, которое опубликовано в газете «Гражданин» от 30.06.2022 № 40 (2334).

По результатам комплексного градостроительного анализа принято решение о доработке изменений в генеральный план ГО «Город Калининград», в связи с чем проект повторно направлен в администрацию ГО «Город Калининград» для организации и проведения общественных обсуждений.

Постановлением администрации ГО «Город Калининград» от 17 мая 2023 года № 338 назначены общественные обсуждения по проекту, оповещение об их проведении опубликовано 18 мая 2023 года в газете «Гражданин» № 19 (2389); общественные обсуждения проведены в период с 18 мая 2023 года по 15 июня 2023 года.

Предложений, замечаний Т...а К.О. в период проведения общественных обсуждений в отношении рассматриваемой территории не поступало.

По результатам общественных обсуждений подготовлен протокол от 14 июня 2023 года; оформлено и подписано заключение о результатах общественных обсуждений от 14 июня 2023 года № и-КТРиС-5845, которое опубликовано в газете «Гражданин» от 15 июня 2023 года № 24 (2394).

Проект приказа Министерства градостроительной политики Калининградской области «О внесении изменений в генеральный план городского округа «Город Калининград» подготовлен после согласования проста

генерального плана с уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в границах которого находится городской округ, а также с заинтересованными органами местного самоуправления муниципальных образований, имеющих общую границу с городским округом, подготовившим проект генерального плана.

По результатам публичного обсуждения и проведения независимой антикоррупционной экспертизы изменения в проект нормативного правового акта не вносились в связи с отсутствием замечаний.

Проект приказа Министерства градостроительной политики Калининградской области «О внесении изменений в генеральный план городского округа «Город Калининград» после проведения прокуратурой Калининградской области антикоррупционной экспертизы подписан Министром градостроительной политики Калининградской области.

Приказ Министерства градостроительной политики Калининградской области от 17 июня 2024 года № 197 «О внесении изменений в генеральный план городского округа «Город Калининград» опубликован на официальном интернет-портале правовой информации ([pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru)) № 3901202406190002.

Форма оспариваемого нормативного акта соответствует положениям статей 42, 48 Устава Калининградской области (Закон Калининградской области от 18 января 1996 года № 30 «О вступлении в действие Устава (Основного Закона) Калининградской области») и части 1 статьи 18 Уставного Закона Калининградской области от 12 октября 2011 года № 42 «О Правительстве Калининградской области».

Порядок опубликования нормативных правовых актов, определенный Указом Президента Российской Федерации от 2 апреля 2014 года № 1,98 «О порядке опубликования законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) и Законом Калининградской области от 15 июля 2014 года № 339 соблюден.

Приведенные выше установленные судом обстоятельства позволяют сделать вывод о том, что приказ Министерства градостроительной политики Калининградской области от 17 июня 2024 года № 197 «О внесении изменений в генеральный план городского округа «Город Калининград» принят уполномоченным органом в установленной форме с соблюдением процедуры принятия и официально опубликован.

Материалами дела подтверждено, что Т... К.О. с 07.07.2020 года является собственником гаража с кадастровым номером xxx-xxxx-xxxx15:1146, площадью 19,6 кв. м, 1985 года постройки, поставленного на кадастровый учет 07.07.2020 года на основании технического плана здания, расположенного по адресу: г. Калининград, ул. Б. Окружная, 2-я некоммерческое партнерство гаражное общество «Старт», гараж № 35, ряд 10 (л.д. 22).

Данный гараж находится на территории гаражного общества «Старт» по адресу: г. Калининград, ул. Б. Окружная, 2-я, расположенного на земельном участке с кадастровым номером xxx-xxxx-xxxx15:36, площадью 33 413 кв. м, категория земель - земли поселений (земли населенных пунктов), разрешенное использование - под существующие индивидуальные гаражи.

17 июля 2024 года на кадастровый учет поставлен земельный участок с кадастровым номером xxx-xxxx-xxxx15:1822, с видом разрешенного использования - размещение гаражей для собственных нужд, образованный путем раздела земельного участка с кадастровым номером xxx-xxxx-xxxx15:36 с сохранением исходного в измененных границах (л.д. 20).

19 июля 2024 года Т... К.О. обратился в комитет муниципального имущества и земельных ресурсов администрации ГО «Город Калининград» с заявлением о предоставлении «по гаражной амнистии» в собственность бесплатно земельного участка с кадастровым номером xxx-xxxx-xxxx15:1822, на котором расположен принадлежащий ему на праве собственности гараж с кадастровым номером xxx-xxxx-xxxx15:1146.

25 июля 2024 года Т...у К.О. отказано в предоставлении в собственность бесплатно данного земельного участка, разъяснено право на заключение договора аренды на 49 лет.

Отказ мотивирован изменениями, внесенными приказом Министерства градостроительной политики Калининградской области от 17 июня 2024 года № 197 в генеральный план ГО «Город Калининград», в соответствии с которыми испрашиваемый под гаражом с кадастровым номером xxx-xxxx-xxxx15:1146 земельный участок расположен в функциональной зоне транспортной инфраструктуры (территории общего пользования) (л.д. 19).

Согласно части 15 статьи 24 ГрК РФ, части 4 статьи 32 ГрК РФ правообладатели земельных участков и объектов капитального строительства, если их права и законные интересы нарушаются или могут быть нарушены в результате утверждения генерального плана, правил землепользования и застройки, вправе оспорить их в судебном порядке.

В соответствии с частью 1 статьи 208 КАС РФ с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом,

если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Соответственно, Т... К.О. является субъектом отношений, регулируемых генеральным планом городского округа «Город Калининград» и вправе его оспорить, в той части, в которой затронуты его права.

Решением городского Совета депутатов Калининграда от 06 июля 2016 года № 225 утвержден генеральный план городского округа «Город Калининград».

Согласно карте функциональных зон в составе генерального плана территория гаражного общества «Старт», включая территорию под гаражом № 35, относилась к функциональной зоне «Зона объектов транспортной инфраструктуры».

Постановлением Правительства Калининградской области от 05 августа 2021 года №474 в генеральный план внесены изменения, в соответствии с которыми увеличилась территория функциональной зоны «Зона транспортной инфраструктуры», функциональное зонирование территории под гаражом административного истца не изменилось.

Оспариваемым приказом Министерства градостроительной политики Калининградской области от 17 июня 2024 года № 197 внесены изменения в генеральный план, однако, функциональное зонирование территории под гаражом административного истца не изменилось.

Как следует из фрагмента карты функциональных зон в составе оспариваемого Т...ым К.О. генерального плана ГО «Город Калининград», утвержденного решением городского совета депутатов Калининграда от 6 июля 2016 года № 225 (в ред. приказа Министерства градостроительной политики от 17.06.2024 №197), вся территория, занимаемая некоммерческим партнерством гаражное общество «Старт», на которой находятся гаражи, включая гараж № 35, принадлежащий административному истцу, отнесена к зоне транспортной инфраструктуры.

Таким образом, установленное оспариваемым нормативным правовым актом функциональное зонирование территории под гаражом Т...а К.О. не изменялось с 2016 года.

На момент регистрации в 2020 году права собственности административного истца на гараж функциональная зона транспортной инфраструктуры в отношении территории, расположенной под данным объектом, уже была установлена генеральным планом.

Зона транспортной инфраструктуры предназначена для размещения, в том числе объектов автомобильного транспорта.

Нахождение гаражного общества «Старт» в границах функциональной зоны «Зона транспортной инфраструктуры» не вступает в противоречие с её назначением.

Согласно сводной карте планируемого размещения объектов местного значения в составе генерального плана, по территории гаражного общества «Старт» запланировано прохождение улиц местного значения, ведущих к остановочному пассажирскому железнодорожному пункту и транспортному пересадочному узлу (на фрагменте сводной карты запланированные улицы местного значения выделены пунктирной линией зеленого цвета).

Из пояснений представителя администрации ГО «Город Калининград» следует, что запланированные генеральным планом улицы местного значения не проходят по территории земельного участка, на котором расположен гараж административного истца (обозначен точкой красного цвета на фрагменте сводной карты планируемого размещения объектов местного значения).

Судом установлено, что утвержденная документация по планировке территории применительно к территории гаражного общества отсутствует.

В непосредственной близости от рассматриваемого земельного участка действует утвержденный приказом Агентства по архитектуре, градостроению и перспективному развитию Калининградской области от 03.11.2020 № 467 «Проект планировки территории с проектом межевания в его составе в границах ул. Б. Окружная 2-я - железная дорога - ул. Ген. Челнокова в г. Калининграде в целях размещения транспортно-пересадочного узла «Северо- Запад», который не затрагивают территорию гаражного общества «Старт».

Положением о территориальном планировании генерального плана предусмотрено до 2025 года строительство транспортно-пересадочного узла «Северо-Запад» в районе ул. Генерала Челнокова, Украинская, ул. Б. Окружная 2-я/зона транспортной инфраструктуры, коммунально-складская зона, а также строительство разворотного кольца общественного транспорта в районе ул. Украинская/зона транспортной инфраструктуры.

Развитие транспортной инфраструктуры городского округа является одной из основных целей территориального планирования данного муниципального образования.

В материалах по обоснованию генерального плана по результатам градостроительного анализа транспортного комплекса города разработчики генерального плана пришли к выводу о том, что в черте города широко развита железнодорожная инфраструктура, имеется предложение по созданию в отдаленной перспективе обьездной железной дороги вокруг города. Конфигурация железнодорожной сети в пределах города позволяет активно использовать ее для организации внутригородских перевозок как при помощи городских участков пригородных поездов, так и посредством развития отдельной системы городской железной дороги. Уязвимым местом является состояние инфраструктуры, преимущественно однопутные линии, необходимость обустройства новых остановочных пунктов (л. 192, 193 т. 1 материалы по обоснованию).

Согласно статье 1 ГрК РФ территориальное планирование - это планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения.

На основании 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.

Из содержания статьи 23 ГрК РФ следует, что генеральный план, определяя назначение территорий исходя из планов развития территории городского округа в целом, может не соответствовать ее фактическому использованию, допуская потенциальное изменение назначения территории, поскольку генеральные планы определяют стратегию его развития и условия формирования среды жизнедеятельности.

Генеральный план является документом территориального долгосрочного планирования, определяющим назначение территорий, в частности, посредством установления функциональных зон.

Установление границ и назначения функциональной зоны составляет в силу положений части 3 статьи 9 ГрК РФ основу для формирования правового режима земель, но при этом правовым режимом земель не является.

Согласно части 12 названной статьи утверждение в документах территориального планирования границ функциональных зон не влечет за собой изменение правового режима земель, находящихся в границах указанных зон.

Правовой режим земельных участков определяется градостроительным регламентом, который устанавливается в правилах землепользования и застройки для каждой территориальной зоны.

Судом установлено, что функциональное зонирование территории, на которой находится гараж административного истца, соответствует её фактическому использованию, в этой связи прав административного истца нарушать не может.

Запланированное генеральным планом строительство дорог местного значения, проходящих через территорию гаражного общества, прав Т...а К.О. также не нарушает.

Планировочные решения генерального плана реализуются посредством установления градостроительных регламентов в правилах землепользования и застройки, разработки документации по планировке и межеванию территории, предусматривающей, в том числе определение подлежащих изъятию для муниципальных нужд земельных участков.

Проект планировки территории с проектом межевания в отношении территории гаражного общества «Старт» не утвержден, в связи с чем отсутствуют основания полагать, что запланированная дорога местного значения будет проходить по территории земельного участка, на котором находится гараж Т...а К.О.

Вопреки суждениям стороны административного истца законность отказа администрации ГО «Город Калининград» в предоставлении Т...у К.О. в порядке «гаражной амнистии» земельного участка в собственность бесплатно предметом данного судебного разбирательства не является и не подлежит судебной проверке в порядке абстрактного нормоконтроля.

Суд отклоняет доводы представителя административного истца о несоответствии оспариваемого генерального плана Федеральному закону от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», которым предусмотрено право гражданина, использующего гараж, являющийся объектом капитального строительства и возведенный до дня введения в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации, на предоставление в собственность бесплатно земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на котором гараж расположен.

С учетом того, что генеральный план не регулирует гражданские, земельные правоотношения, он не подлежит судебному контролю на предмет соответствия нормам Гражданского кодекса Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации, законодательству о «гаражной амнистии».

Поскольку по изложенным выше мотивам генеральный план ГО «Город Калининград», утвержденный решением городского Совета депутатов Калининграда от 06 июля 2016 года № 225 (в редакции приказа Министерства градостроительной политики Калининградской области от 17 июня 2024 года № 197) в части отнесения земельного участка с кадастровым номером xxx-xxxx-xxxx15:1822, на котором расположен гараж с кадастровым номером xxx-xxxx-xxxx15:1146, к функциональной зоне «Зона транспортной инфраструктуры» соответствует приведенным нормам градостроительного законодательства, имеющим большую юридическую силу, и не нарушает прав административного истца, оснований для удовлетворения административного искового заявления Т...а К.О. не имеется.

Руководствуясь ст.ст. 175-180, 215 КАС РФ, суд

РЕШИЛ:

Отказать в удовлетворении административного искового заявления Т...а К.О. об оспаривании генерального плана муниципального образования городского округа «Город Калининград», утвержденного решением городского Совета депутатов Калининграда от 06 июля 2016 года № 225 (в редакции приказа Министерства градостроительной политики Калининградской области от 17 июня 2024 года № 197).

Решение суда может быть обжаловано в Первый апелляционный суд общей юрисдикции в течение месяца с даты составления мотивированного решения.

Мотивированное решение изготовлено 04 октября 2024 года.

Судья

А.В. Шкуратова