

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва 30 января 2020 года

Судебная коллегия по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции в составе: председательствующего Овсянкиной Н.В., судей Жудова Н.В. и Ефремовой О.Н., при секретаре Воробьеве С.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело № За-77/2019 по административному исковому заявлению **6 граждан** о признании недействующим в части решения городского Совета депутатов Калининграда от 6 июля 2016 года № 225 «Об утверждении Генерального плана городского округа «Город Калининград»,

по апелляционной жалобе административных истцов **6 граждан** на решение

Калининградского областного суда от 10 октября 2019 года, которым отказано в удовлетворении административного искового заявления.

Заслушав доклад судьи судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции Ефремовой О.Н., объяснения административных истцов **6 граждан**, представителя административных истцов Золотарева М.Ю., путем использования системы видеоконференцсвязи, поддержавших доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего решение суда законным и обоснованным, судебная коллегия по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции

установила:

6 граждан обратились в Калининградский областной суд с административным исковым заявлением к Городскому Совету депутатов г. Калининград о признании недействующим в части решения городского Совета депутатов Калининграда от 6 июля 2016 года № 255 Об утверждении Генерального плана городского округа «Город Калининград» (далее - Генеральный план).

В обоснование заявленных требований административные истцы указали, что являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, поскольку проживают в районе городской черты - ул. Ю.Гагарина по ул. Орудийной - ул. Сурикова, ул. Старокаменной Ленинградского района г. Калининграда. Ранее действовавшими правилами землепользования и застройки городского округа «Город Калининград» утвержденными решением окружного Совета депутатов от 29 июня 2009 года № 146, земельные участки в указанном квартале в большей части относились к территориальным зонам: Ж1 - многоквартирной жилой застройки в 2 этажа и Ж2 - одноэтажной застройки с участками от 600 кв.м до 1 000 кв.м на территории городов в собственности. В территориальной зоне Ж1 планировалась застройка земельного участка под школу на 784 места со стадионом и бассейном. В 2014 году в территориальной зоне Ж1 с наложением на территорию, на которой планировалось строительство школы, сформирован земельный участок с кадастровым номером 39:15:132001:530 площадью 14095 кв.м. В последующем участок передан в аренду под строительство гостиницы, а потом, в связи с выкупом данного земельного участка, на него было оформлено право собственности.

Нарушение своего права на благоприятную окружающую среду административные истцы связывают с изменением в границах земельного участка с кадастровым номером 39:15:132001:530 функциональной зоны с зоны застройки индивидуальными жилыми домами, установленной Генеральным планом муниципального образования «Город Калининград», утвержденным решением городского Совета депутатов города Калининграда от 22 февраля 2006 года № 69 (далее - Генеральный план 2006 года), на зону застройки многоэтажными жилыми домами, установленной оспариваемым Генеральным планом с исключением планируемого размещения на данном участке образовательного учреждения.

Административные истцы указывают на то, что положения Генерального плана в оспариваемой части противоречат Федеральному закону от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», программе «Содействие созданию в субъектах Российской Федерации новых мест в общеобразовательных организациях», утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 октября 2015 года № 2145-р, противоречат Стратегии развития Российской Федерации.

Решением Калининградского областного суда от 10 октября 2019 года в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Не согласившись с решением суда первой инстанции, представителем административных истцов **6 граждан** - Золотаревым М.Ю. подана в Первый апелляционный суд общей юрисдикции апелляционная жалоба, в которой апеллиант просит указанный судебный акт отменить, ссылаясь на неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для дела. По мнению заявителей, суд не затребовал в материалы дела Генеральный план городского округа «Город Калининград», утвержденный решением городского Совета депутатов города Калининграда от 22 февраля 2006 года № 69, не сравнил его с новой редакцией Генерального плана, в результате не дал оценки доводам административных истцов о нарушении права на благоприятную среду проживания, проверив фактически оспариваемый нормативный правовой акт только на предмет соблюдения компетенции органа на его принятие и соблюдение порядка его принятия.

Относительно изложенных в апелляционной жалобе доводов прокурором, участвовавшим в деле, и Агентством по архитектуре, градостроению и перспективному развитию Калининградской области представлены возражения.

В судебном заседании путем использования системы видеоконференцсвязи административные истцы **6 граждан**, представитель административных истцов Золотарев М.Ю. поддержали доводы апелляционной жалобы.

Карпюк И.М., Черняк А.М., городской Совет депутатов Калининграда, Правительство Калининградской области, Агентство по архитектуре, градостроению и перспективному развитию Калининградской области, Глава городского округа «Город Калининград», ООО «ЛираСтройИнвест», ООО «Домарт», извещенные надлежащим образом о месте и времени судебного заседания, в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явились, о причинах неявки не сообщили. На основании части 2 статьи 306, части 1 статьи 307, части 2 статьи 150 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации судебная коллегия по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции находит возможным рассмотреть дело в их отсутствие.

Суд апелляционной инстанции рассмотрел административное дело в соответствии с частью 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на нее, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации, судебная коллегия по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции приходит к следующему.

Отношения, связанные с территориальным планированием, градостроительным зонированием, планировкой территории, регламентированы Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее также - ГрК РФ).

Согласно пункту 26 части 1 статьи 16, части 1 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункту 1 части 1 статьи 8, пункту 3 части 1 статьи 18, части 1 статьи 24 ГрК РФ утверждение генерального плана городского округа относится к вопросам местного значения городского округа, по которым принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить ГрК РФ. Генеральный план городского округа является документом территориального планирования муниципального образования, который утверждается представительным органом местного самоуправления городского округа.

Содержание генерального плана городского округа, порядок его подготовки и утверждения, особенности согласования проекта генерального плана городского округа предусмотрены статьями 23, 24 и 25 ГрК РФ.

Как установлено судом первой инстанции, оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным на дату его принятия органом местного самоуправления в установленной форме, подписан главой муниципального образования, официально опубликован для всеобщего сведения и по этим основаниям не оспаривается. Кроме того, полномочия органа, принявшего оспариваемый нормативный правовой акт, форма и вид в котором он должен быть принят, соблюдение процедуры и порядка введения его в действие были проверены ранее при рассмотрении дел об оспаривании Генерального плана, о чем вынесены апелляционные определения Верховным Судом Российской Федерации от 14 февраля 2018 № 71-АПГ17- 10, от 27 июня 2019 № 71-АПА19-3, от 11 сентября 2019 года № 71-АПА19-7.

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции исходил из того, что Генеральный план положениям градостроительного законодательства, иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не противоречит.

Судебная коллегия не находит оснований не согласиться с данными выводами суда первой инстанции.

Регламентация градостроительной деятельности, как указывает Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 28 марта 2017 года № 10-П, имеющая целью в первую очередь обеспечение комфортных и благоприятных условий проживания, комплексный учет потребностей населения и устойчивое развитие территорий, необходима также для согласования государственных, общественных и частных интересов в данной области.

Так, согласно 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.

Данной нормой корреспондирует статья 2 ГрК РФ, предусматривающая, что одними из принципов функционирования правовых механизмов и норм градостроительного законодательства являются обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности и обеспечение участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия.

Из совокупного анализа приведенных норм в системном единстве следует, что с учетом необходимости гармоничного развития территорий документы территориального планирования призваны 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, которые могут вступать в объективное противоречие с интересами собственников.

Таким образом, приоритет публичной цели устойчивого развития территории обуславливает возможность ограничения в ходе градостроительной деятельности прав собственников и обладателей иных прав на земельные участки, расположенные на территории, правовой режим использования которой планируется изменить в соответствии с документами территориального планирования.

При этом судебная коллегия учитывает правовые позиции Европейского Суда по правам человека, согласно которым политика городского планирования, обустройства территории предоставляет государству более широкую свободу усмотрения, чем это имеет место при регулировании исключительно гражданских прав, в частности, посредством контролирования правового режима собственности в целях публичной пользы и всеобщего интереса.

Генеральные планы городских округов являются документами долгосрочного территориального планирования и утверждаются на срок не менее чем 20 лет (часть 11 статьи 9 ГрК РФ).

Генеральный план городского округа должен содержать: положение о территориальном планировании; карту планируемого размещения объектов местного значения городского округа; карту границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), входящих в состав городского округа; карту функциональных зон городского округа. К генеральному плану прилагаются материалы по его обоснованию в текстовой форме и в виде карт (части 3, 6 статьи 23 ГрК РФ).

Как следует из материалов дела, административные истцы проживают в районе городской черты - ул. Ю.Гагарина по ул. Орудийной - ул. Сурикова, ул. Старокаменной Ленинградского района г. Калининграда.

В соответствии с картой планируемого размещения объектов местного значения городского округа «Город Калининград» предусмотрено размещение в срок до 2035 года средней общеобразовательной школы вместимостью 784 мест на участке площадью 1,02 га с местоположением: г. Калининград, ул. Орудийная в функциональной зоне размещения объектов образования.

Данная функциональная зона отображена на Генеральном плане.

Административные истцы нарушение своего права на благоприятную окружающую среду, на доступ к образовательным учреждениям в пределах своего района связывают с формированием в указанной вышефункциональной зоне земельного участка с кадастровым номером 39:15:132001:530.

Согласно выписке из Единого государственного реестранедвижимости, указанный участок расположен на землях населенных пунктов и имеет вид разрешенного использования - многоэтажная жилая застройка (высотная застройка), поставлен на кадастровый учет 12 марта 2014 года. 9 октября 2015 года за ООО «ЛираСтройИнвест» зарегистрировано право собственности на данный земельный участок, который был предоставлен в аренду ООО «Домарт» в целях осуществления строительства многоквартирного жилого дома.

Как следует из Генерального плана земельный участок с кадастровым номером 39:15:132001:530 площадью 14095 кв.м, расположенный по ул. Орудийной - ул. Старокаменной Ленинского района города Калининграда отнесен к функциональной зоне застройки многоэтажными жилыми домами (этажность от 9 этажей и выше) и сопутствующими объектами первичной ступени культурно-бытового обслуживания. Данная функциональная зона граничит с функциональной зоной размещения объектов образования, в том числе территорией, на которой планируется размещение объектов местного значения в области образования.

При этом суд первой инстанции, проверяя довод административных истцов о планируемом размещении в соответствии с Генеральным планом 2006 года на участке с кадастровым номером 39:15:132001:530 объекта местного значения, установил, что спорный участок действительно в соответствии с Генеральным планом 2006 года был отнесен к функциональной зоне застройки индивидуальными жилыми домами. Однако, как следует из Генерального плана 2006 года в границах земельного участка с кадастровым номером 39:15:132001:530 отсутствуют сведения о планируемом размещении школы.

С учетом изложенного, суд пришел к верному выводу, что права административных истцов на образование, на благоприятную окружающую среду не нарушены.

Судебная коллегия принимает во внимание, что предусмотрев на схеме размещения объектов местного значения городского округа «Город Калининград» планируемое строительство средней общеобразовательной школы, законодатель выполнил требования программы «Содействие созданию в субъектах Российской Федерации новых мест в общеобразовательных организациях», утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 октября 2015 года № 2145-р, в связи с чем, в оспариваемой части Генеральный план не противоречит данной программе.

При этом судебная коллегия соглашается с выводом суда первой инстанции о том, что действующее градостроительное законодательство не содержит норм, обязывающих органы власти при принятии генерального плана городского округа определять функциональные зоны в соответствии с фактическим использованием территории, поскольку генеральный план будучи документом долгосрочного территориального планирования несет функцию определения назначения территории исходя из планов развития территории городского округа в целом и не направлен на фиксацию существующего положения, призван обеспечивать не только права и законные интересы собственников и иных обладателей прав на земельные участки, но и защищаемые законом права и интересы иных лиц, а также публичные интересы,

связанные с устойчивым развитием территории муниципальных образований, сохранением окружающей среды и объектов культурного наследия.

Таким образом, установление Генеральным планом функциональной жилой зоны застройки многоэтажными жилыми домами в отношении территории, в пределах которой расположен земельный участок с кадастровым номером 39:15:132001:530, не может расцениваться как нарушение прав административных истцов.

Системный анализ положений ГрК Российской Федерации позволяет сделать вывод, что генеральный план представляет собой основополагающий документ территориального планирования и предполагает его реализацию, в том числе путем подготовки и утверждения документации по планировке территории, принятия решений о резервировании земель, об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, выполнения мероприятий, предусмотренных программами, утвержденными органами местного самоуправления (часть 2 статьи 18, пункт 1 части 7 статьи 23, части 1 и 5 статьи 26 ГрК РФ).

В случае несоответствия правил землепользования и застройки в части установленных территориальных зон, а также проекта планировки территории положениям генерального плана не свидетельствует о несоответствии самого Генерального плана актам, имеющим большую юридическую силу.

Таким образом, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает прав и законных интересов административных истцов, суд на основании статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации обоснованно принял решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления.

Выводы суда аргументированы, основаны на правильной оценке фактических обстоятельств административного дела и на положениях приведенных норм материального права.

При этом судебная коллегия соглашается с выводом суда первой инстанции о том, что действующее градостроительное законодательство не содержит норм, обязывающих органы власти при принятии генерального плана городского округа определять функциональные зоны в соответствии с фактическим использованием территории, поскольку генеральный план будучи документом долгосрочного территориального планирования несет функцию определения назначения территории исходя из планов развития территории городского округа в целом и не направлен на фиксацию существующего положения, призван обеспечивать не только права и законные интересы собственников и иных обладателей прав на земельные участки, но и защищаемые законом права и интересы иных лиц, а также публичные интересы, связанные с устойчивым развитием территории муниципальных образований, сохранением окружающей среды и объектов культурного наследия.

Таким образом, установление Генеральным планом функциональной жилой зоны застройки многоэтажными жилыми домами в отношении территории, в пределах которой расположен земельный участок с кадастровым номером 39:15:132001:530, не может расцениваться как нарушение прав административных истцов.

Системный анализ положений ГрК Российской Федерации позволяет сделать вывод, что генеральный план представляет собой основополагающий документ территориального планирования и предполагает его реализацию, в том числе путем подготовки и утверждения документации по планировке территории, принятия решений о резервировании земель, об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, выполнения мероприятий, предусмотренных программами, утвержденными органами местного самоуправления (часть 2 статьи 18, пункт 1 части 7 статьи 23, части 1 и 5 статьи 26 ГрК РФ).

В случае несоответствия правил землепользования и застройки в части установленных территориальных зон, а также проекта планировки территории положениям генерального плана не свидетельствует о несоответствии самого Генерального плана актам, имеющим большую юридическую силу.

Таким образом, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает прав и законных интересов административных истцов, суд на основании статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации обоснованно принял решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления.

Выводы суда аргументированы, основаны на правильной оценке фактических обстоятельств административного дела и на положениях приведенных норм материального права.

Обстоятельства передачи земельного участка с кадастровым номером 39:15:132001:530 в собственность юридического лица и последующее осуществление на нем экономической деятельности юридическими лицами не относятся к обстоятельствам, подлежащим установлению при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта (часть 8 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Иные доводы апелляционной жалобы судебная коллегия находит несостоятельными, они аналогичны изложенным в административном исковом заявлении, являлись предметом проверки и оценки судом первой инстанции, должным образом мотивированы в решении суда.

Руководствуясь статьями 309, 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции

определила:

решение Калининградского областного суда от 10 октября 2019 года оставить без изменения, апелляционную жалобу **6 граждан** - без удовлетворения.

Председательствующий -

Судьи