

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Челябинск

21 сентября 2021 г.

Судебная коллегия по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции в составе

председательствующего Степанова П.В.,

судей

Ермолаевой Л.П. и Печенкиной Н.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании кассационные жалобы Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа и администрации муниципального образования город Салехард на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 06 июля 2021 года по административному делу № 3а-122/2021 по административному исковому заявлению некоммерческого товарищества собственников недвижимости «Надежда» об оспаривании решений Городской Думы города Салехарда об утверждении генерального плана города Салехарда и о внесении изменений в генеральный план данного муниципального образования.

Заслушав доклад судьи Седьмого кассационного суда общей юрисдикции Степанова П.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Таскаевой А.А., полагавшей, что кассационные жалобы подлежат удовлетворению, Судебная коллегия по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции,

установила:

решением Городской Думы города Салехарда от 14 октября 2011 г. № 69 утвержден Генеральный план города Салехарда (корректировка)".

решением Городской Думы город Салехарда от 25 декабря 2013 г. № 91 утвержден Генеральный план города Салехарда в редакции проекта "Корректировка генерального плана г. Салехард", признано утратившим силу решение Городской Думы города Салехарда от 14 октября 2011 года N 69 "Об утверждении генерального плана города Салехарда (корректировка).

Указанные решения признаны недействующими со дня принятия решением Салехардского городского суда от 29.10.2014 в части включения земель с кадастровым номером 89:08050101:63, предназначенных под размещение аэропортового комплекса, в черту населенного пункта. Определением Суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 25.12.2014 N 33-3346/2014 решение Салехардского городского суда от 29.10.2014 оставлено без изменения, апелляционная жалоба - без удовлетворения. Постановлением Президиума суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 25.03.2015 по делу N 44-г-4/2015 указанные решение и определение оставлены без изменения.

Во исполнение указанного решения суда, решением Городской Думы города Салехарда от 19 февраля 2015 г. № 5 "О внесении изменений в Генеральный план города Салехарда" внесены изменения в Генеральный план города Салехарда, утвержденный решением Городской Думы города Салехарда от 25 декабря 2013 года N 91 "Об утверждении Генерального плана города Салехарда", в редакции приложения к данному решению.

Согласно карте границ населенных пунктов, входящих в состав указанного городского округа из границ населенного пункта город Салехарда исключен земельный участок, упомянутый в указанных судебных актах и иная территория, в том числе, включающая в себя земли, ранее

предоставленные ДНТ «Надежда» в аренду для ведения садоводства огородничеств и дачного строительства по договору аренды от 18 марта 2011 г. № №

Указанный земельный участок с кадастровым номером 89:08:070101:255, площадью 22000 кв.м, находящийся в северо-восточной части города Салехарда был поставлен на государственный кадастровый учет 16.02.2011, категория земель – «земли поселений», вид разрешенного использования – «земельные участки, находящиеся в составе дачных, садоводческих и огороднических объединений».

Названный земельный участок снят с кадастрового учета 14 июня 2012 г.

Решением Городской Думы города Салехарда от 16 июня 2017 г. № 47 "О внесении изменений в Генеральный план города Салехарда" внесены изменения в Генеральный план города Салехарда, утвержденный решением Городской Думы города Салехарда от 25 декабря 2013 года N 91 и он ~~изложен в редакции приложения к данному решению.~~

Границы населенного пункта город Салехард в части отображения вышеназванной территории не изменялись.

Решением Городской Думы города Салехарда от 29 апреля 2020 г. № 37 "Об утверждении Генерального плана города Салехарда" утвержден прилагаемый Генеральный план города Салехарда, одновременно признаны утратившими силу следующие решения Городской Думы города Салехарда (далее – Дума):

- от 25 декабря 2013 года N 91 "Об утверждении Генерального плана города Салехарда";
- от 19 февраля 2015 года N 5 "О внесении изменений в Генеральный план города Салехарда";
- от 16 июня 2017 года N 47 "О внесении изменений в Генеральный план города Салехарда".

Границы населенного пункта город Салехард в части отображения вышеназванной территории также не изменялись.

Некоммерческое товарищество собственников недвижимости «Надежда» (далее - НТСН «Надежда», ранее ДНТ «Надежда») обратилось в суд с административным иском (с учетом уточнения заявленных требований) об оспаривании решений Думы от 19 февраля 2015 года № 5, от 16 июня 2017 года № 47 и от 29 апреля 2020 г. № 37 в части исключения земель, расположенных в пределах ранее существовавшего земельного участка с кадастровым номером № из земель населённых пунктов исключения из границ населенного пункта город Салехард).

Решением суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 16 марта 2021 года в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 06 июля 2021 года решение суда первой инстанции отменено, по делу принято новое решение, которым решение Думы от 29 апреля 2020 года № 37 признано недействующим со дня принятия апелляционного определения, в части не включения в границы населённого пункта город Салехард территории в границах ранее существовавшего земельного участка с кадастровым номером 89:08:070101:255, расположенного по адресу: Ямало-Ненецкий автономный округ, г.Салехард, северо-восточная часть города. В удовлетворении остальной части административного иска отказано.

В кассационных жалобах административный ответчик администрация муниципального образования города Салехарда (поступила в суд первой инстанции 04 августа 2021 года) и заинтересованное лицо Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа (поступила в суд первой инстанции 03 августа 2021 года) выражают несогласие с апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 06 июля 2021 года, просят его отменить, решение суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 16 марта 2021 года оставить в силе.

НТСН «Надежда» представило возражения относительно доводов кассационных жалоб.

В судебное заседание представители лиц, участвующих в деле, извещенные надлежащим образом о времени и месте судебного разбирательства, не явились. Судебная коллегия по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции полагает возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившихся лиц.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационных жалоб и возражения относительно них, заслушав пояснения заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции установила следующее.

В соответствии с Законом Ямало-Ненецкого автономного округа от 22 июня 2004 года N 26-ЗАО "О наделении статусом, определении административного центра и установлении границ муниципального образования город Салехард", Уставом муниципального образования город Салехард, муниципальное образование город Салехард является городским округом с административным центром город Салехард. В состав муниципального образования входит населенный пункт поселок Пельвож, не являющийся муниципальным образованием.

Решением Думы от 19 февраля 2015 года N 5 "О внесении изменений в Генеральный план города Салехарда" из границ населенного пункта город Салехард исключены земли расположенные на территории НТСН «Надежда».

Согласно части 1 статьи 7, пункту 20 части 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", статьей 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации, утверждение генеральных планов поселения относится к вопросам местного значения поселения, по которым принимаются муниципальные правовые акты.

В соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 8, части 1 статьи 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации генеральный план поселения, в том числе внесение в него изменений, утверждается представительным органом местного самоуправления.

В силу статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - Земельный кодекс) все земли по целевому назначению подразделяются на самостоятельные категории, в том числе на земли сельскохозяйственного назначения, земли поселений.

Статьей 77 Земельного кодекса установлено, что землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей.

В соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78 Земельного кодекса Российской Федерации земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для иных связанных с сельскохозяйственным производством целей гражданами, в том числе ведущими крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства, садоводство, животноводство, огородничество.

Согласно пункту 1 статьи 84 Земельного кодекса установлением или изменением границ населенных пунктов является, в том числе утверждение или изменение генерального плана городского округа, поселения, отображающего границы населенных пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования.

В соответствии с частью 1 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. N 172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую" установление или изменение границ населенных пунктов, а также включение земельных участков в границы населенных пунктов либо исключение земельных участков из границ населенных пунктов является переводом земель населенных пунктов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию либо переводом земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли населенных пунктов.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 7 указанного закона перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию допускается в исключительных случаях, связанных, в том числе с установлением или изменением черты населенных пунктов.

Согласно части 3 статьи 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс) генеральный план содержит положение о территориальном планировании; карту планируемого размещения объектов местного значения поселения или городского округа; карту границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения или городского округа; карту функциональных зон поселения или городского округа.

В соответствии с частью 7 статьи 23 Градостроительного кодекса материалы по обоснованию генерального плана в текстовой форме содержат, в том числе перечень земельных участков, которые включаются в границы населенных пунктов, входящих в состав поселения, городского округа, или исключаются из их границ, с указанием категорий земель, к которым планируется отнести эти земельные участки, и целей их планируемого использования.

В силу пункта 2 части 2 статьи 25 Градостроительного кодекса проект генерального плана подлежит согласованию с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в границах которого находится поселение или городской округ, в том числе, если предусматривается в соответствии с указанным проектом включение в границы населенных пунктов (в том числе образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения, городского округа, земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения или исключение из границ этих населенных пунктов земельных участков, которые планируется отнести к категории земель сельскохозяйственного назначения.

В соответствии с пунктом 9.12 Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов, утвержденных приказом Минрегиона России от 26 мая 2011 г. № 244, подлежащих применению в силу части 2 статьи 6.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в целях утверждения генеральных планов городских округов, поселений осуществляется подготовка соответствующих материалов по обоснованию их проектов в текстовой форме и в виде карт - обосновывающая часть.

Материалы по обоснованию генерального плана в текстовой форме в виде пояснительной записки содержат, в том числе перечень земельных участков, которые включаются в границы населенных пунктов, входящих в состав поселения, городского округа, или исключаются из их границ, с указанием категорий земель, к которым планируется отнести эти земельные участки, и целей их планируемого использования.

В нарушение требования статьи 25 Градостроительного кодекса положительного согласования проекта Генерального плана города Салехарда, предусматривающего исключение из границ этого населенного пункта земельных участков, которые планируется отнести к категории земель сельскохозяйственного назначения, включая территорию садоводства, в пределах которой осуществляется ведение садоводства членами НТСН «Надежда» с Правительством Ямало-Ненецкого автономного округа, либо уполномоченным им органом не получено.

Напротив в материалах дела имеется отрицательное сводное заключение Департамента строительства и жилищной политики Ямало-Ненецкого автономного округа от 29 декабря 2014 г. по проекту корректировки Генерального плана города Салехарда, ввиду отсутствия в нем сведений о категории земель, включенных в границы населенного пункта город Салехард, а также исключенных из его границ, и целей их планируемого использования, что подтверждает несоблюдение органом местного самоуправления процедур согласования и порядка принятия Генерального плана данного муниципального образования.

В ответ на письмо по вопросу повторного согласования данного документа территориального планирования муниципального образования, Департамент строительства и жилищной политики Ямало-Ненецкого автономного округа от 20 марта 2015 г., соответствующее согласование получено не было.

Решение о создании согласительной комиссии принято не было.

Согласно, выписке из материалов по обоснованию Генерального плана города Салехарда, утвержденного решением Думы от 25.12.2013 N 91, в редакции решения Думы от 19.02.2015 N 5 из границ населенного пункта исключены следующие территории: территория аэропорта, территория мыса Корчаги, ДНТ «Удача-2» и «Надежда». В перечне земельных участков, которые исключаются из границ населенного пункта, включен земельный участок с кадастровым номером 89:08:070101:255, (собственник ДНТ «Надежда»), предполагается перевод в категорию земель – земли сельскохозяйственного назначения.

Вместе с тем, сведений о том, когда именно в материалы по обоснованию Генерального плана города Салехарда была внесена данная информация, в материалах дела не имеется.

Учитывая изложенное, несоблюдение установленной процедуры согласования с высшим исполнительным органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации при изменении границ населенного пункта влечет признание такого нормативного правового акта недействующим.

В данной части суждения судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции Судебная коллегия по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции находит верными.

Вместе с тем Судебная коллегия по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции полагает, что судом апелляционной инстанции при разрешении настоящего административного дела допущены нарушения норм процессуального права, которые привели или могли привести к принятию неправильного судебного акта.

Так, положения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по своему смыслу направлены на реализацию таких задач административного судопроизводства, как правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел (пункт 3 статьи 3 названного Кодекса), выступают процессуальной гарантией реализации прав граждан на судебную защиту, не дают оснований для их произвольного применения.

Оценка же доказательств осуществляется судом по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании совокупности и каждого в отдельности из имеющихся в административном деле доказательств; результаты оценки доказательств суд обязан отразить в своем решении, в котором приводятся мотивы, по которым одни доказательства приняты в качестве средств обоснования выводов суда, другие доказательства отвергнуты судом, а также основания, по которым одним доказательствам отдано предпочтение перед другими (части 1, 3 и 8 статьи 84 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Требования процессуальных норм, регулирующих порядок рассмотрения требований об оспаривании нормативных правовых актов, обязывают суд выяснить, в частности, соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта (подпункт "в" пункта 2 части 3 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в Постановлении от 19 декабря 2003 года N 23 "О судебном решении" разъяснил, что судебный акт является законным в том случае, когда он принят при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению, и обоснованным тогда, когда имеющие значение для дела факты подтверждены исследованными судом доказательствами, удовлетворяющими требованиям закона об их относимости и допустимости, а также тогда, когда он содержит исчерпывающие выводы суда, вытекающие из установленных фактов.

Однако оспариваемый судебный акт приведенным требованиям не соответствует.

Установив, что при принятии решения Думы от 19 февраля 2015 года N 5 были допущены нарушения требований Градостроительного кодекса, устанавливающие особенности согласования проекта генерального плана городского округа, суд апелляционной инстанции отказал в удовлетворении заявленных требований в части оспаривания данного решения.

Однако судом апелляционной инстанции было признано недействующим решение Думы от 29 апреля 2020 г. № 37, при том, что правовых оснований для этого в обжалуемом судебном акте не приведено и суждения о нарушении нормативных правовых актов, устанавливающих процедуру принятия именно этого оспариваемого нормативного правового акта, отсутствуют.

Одновременно следует отметить, что признавая решение Думы от 29 апреля 2020 г. № 37 противоречащим закону в части не включения в границы населенного пункта город Салехард территории в границах ранее существовавшего земельного участка с кадастровым номером №, расположенного по адресу: Ямало-Ненецкий автономный округ, г.Салехард, северо-восточная часть города, суд апелляционной инстанции ничем не мотивировал свои выводы о наличии у Думы такой обязанности, а именно обязанности по включению в границы населенного пункта данной территории при принятии решения Думы от 29 апреля 2020 г. № 37.

Кроме того, учитывая, что условия нового генерального плана, действующие на момент принятия судебного решения, исключают нахождение не только спорной территории в составе границ населенного пункта, но и территории аэропорта города Салехарда, суду апелляционной инстанции следовало обсудить вопрос о том, возможно ли при таком положении включение данной территории в границы населенного пункта, и не приведет ли это к правовой неопределенности режима использования земельных участков и их категории.

При таком положении Судебная коллегия по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции не может согласиться с выводом суда апелляционной инстанции и полагает, что он основан на неправильном применении норм процессуального права и сделан преждевременно, без учета фактических обстоятельств по административному делу.

С учетом характера допущенного судом апелляционной инстанции нарушения норм процессуального права принятый им судебный акт подлежит отмене, дело - направлению на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции.

При новом рассмотрении дела суду апелляционной инстанции необходимо учесть изложенное выше и разрешить административное дело в соответствии с требованиями закона и установленными по делу обстоятельствами.

Руководствуясь статьями 328, 329 и 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции,

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 06 июля 2021 года отменить, направить дело на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции.

Принятые по настоящему делу судебные акты могут быть обжалованы в кассационном порядке в Судебную коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в течение шести месяцев со дня вынесения апелляционного определения.

Время рассмотрения кассационных жалоб кассационным судом общей юрисдикции исключается из указанного выше шестимесячного срока.

Настоящее определение изготовлено в полном объеме 30 сентября 2021 года.

Председательствующий