

Дело № 66а-1351/2021

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Санкт-Петербург

24 ноября 2021 года

Судебная коллегия по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции в составе:

председательствующего Бутковой Н.А.,

судей Пластинина И.В., Шадринной Е.В.,

при секретаре-помощнике судьи Ерониной В.А.,

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело № 3а-122/2021 по административному исковому заявлению некоммерческого товарищества собственников недвижимости «Надежда» о признании не действующими в части решений Городской Думы муниципального образования город Салехард от 19 февраля 2015 г. № 5 «О внесении изменений в Генеральный план города Салехарда», от 16 июня 2017 г. № 47 «О внесении изменений в Генеральный план города Салехарда», от 29 апреля 2020 г. № 37 «Об утверждении Генерального плана города Салехарда», от 21 июля 2020 г. № 63 «О внесении изменений в Генеральный план города Салехарда» по апелляционной жалобе некоммерческого товарищества собственников недвижимости «Надежда» на решение суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 16 марта 2021 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Второго апелляционного суда общей юрисдикции Шадринной Е.В., объяснения представителя административного истца Гусковой А.Г., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, возражения против удовлетворения апелляционной жалобы представителя заинтересованного лица общества с ограниченной ответственностью «Газпром трансгаз Югорск» Виноградского Д.Ю., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Капсамун И.С., полагавшей решение суда подлежащим оставлению без изменения, судебная коллегия по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции

установила:

решением Городской Думы муниципального образования город Салехард от 19 февраля 2015 г. № 5 внесены изменения в Генеральный план города Салехарда, утверждённый решением Городской Думы города Салехарда от 25 декабря 2013 г. № 91 (далее – Решение № 5).

Указанным документом земельный участок с кадастровым номером 89:08:070101:255, расположенный по адресу: Ямало-Ненецкий автономный округ, г. Салехард, северо-восточная часть города, исключён из черты населённого пункта г. Салехард и отнесён к землям сельскохозяйственного использования.

В последующем принятыми Городской Думы муниципального образования город Салехард решениями от 16 июня 2017 г. № 47 «О внесении изменений в Генеральный план города Салехарда» (далее – Решение № 47), от 29 апреля 2020 г. № 37 «Об утверждении Генерального плана города Салехарда» (далее – Решение № 37), от 21 июля 2020 г. № 63 «О внесении изменений в Генеральный план города Салехарда» (далее – Решение № 63) регламентация правового статуса данного земельного участка не осуществлялась.

В настоящее время Генеральный план действует в редакции Решения № 37 с учётом внесённых в него изменений Решением № 63.

Некоммерческое товарищество собственников недвижимости (далее – НТСН) «Надежда», будучи арендатором земельного участка с кадастровым номером 89:08:070101:255, обратилось в суд с административным иском заявлением, в котором после уточнения требований в порядке статьи 46 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации просило признать решения Городской Думы муниципального образования город Салехард от 19 февраля 2015 г. № 5 «О внесении изменений в Генеральный план города Салехарда», от 16 июня 2017 г. № 47 «О внесении изменений в Генеральный план города Салехарда», от 29 апреля 2020 г. № 37 «Об утверждении Генерального плана города Салехарда», от 21 июля 2020 г. № 63 «О внесении изменений в Генеральный план города Салехарда» не действующими в части исключения указанного земельного участка из черты населённого пункта, ссылаясь на его противоречие статье 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации, которой установлена процедура согласования проекта генерального плана, предусматривающего исключение из границ населённого пункта земельных участков, планируемых отнесению к категории земель сельскохозяйственного назначения, с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, и на нарушение своих прав на осуществление хозяйственной деятельности на принадлежащей территории.

Решением суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 16 марта 2021 г. в удовлетворении административного иска отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 6 июля 2021 г. решение суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 16 марта 2021 г. отменено и принято новое решение, которым признано не действующим со дня принятия апелляционного определения решение Городской Думы муниципального образования город Салехард от 29 апреля 2020 г. № 37 «Об утверждении Генерального плана города Салехарда» 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 административного иска в остальной части отказано.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 21 сентября 2021 г. апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 6 июля 2021 г. отменено, дело направлено на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции.

Отменяя апелляционное определение, суд кассационной инстанции указал на то, что суждение суда апелляционной инстанции о том, что несоблюдение установленной процедуры согласования с высшим исполнительным органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации при изменении границ населённого пункта влечёт признание такого нормативного правового акта недействующим, является верным. Вместе с тем, установив, что такие нарушения были допущены при принятии решения Городской Думы муниципального образования город Салехард от 19 февраля 2015 г. № 5 «О внесении изменений в Генеральный план города Салехарда», суд апелляционной инстанции в удовлетворении требований о признании данного решения недействующим (в части) отказал. Правовых оснований для признания недействующим решения Городской Думы муниципального образования город Салехард от 29 апреля 2020 г. № 37 «Об утверждении Генерального плана города Салехарда» в судебном акте не приведено. В апелляционном определении не мотивирован вывод о наличии у Городской Думы муниципального образования город Салехард обязанности включить земельный участок, по поводу которого возник спор, в границы населённого пункта. При этом не учтено, что условия действующего Генерального плана исключают нахождение в границах населённого пункта не только земельного участка с кадастровым номером 89:08:070101:255, но и территории аэропорта г. Салехарда, а поэтому суду апелляционной инстанции следовало обсудить вопрос о том, возможно ли при таком положении включение данной территории в границы населённого пункта, и не приведёт ли это к правовой неопределённости режима использования земельных участков и их категории.

В апелляционной жалобе НТСН «Надежда» просит решение суда отменить, как постановленное с нарушением норм материального и процессуального права, и принять по делу новый судебный акт об удовлетворении заявленных требований.

Относительно апелляционной жалобы прокурором, участвующим в деле, поданы возражения о законности судебного акта и несостоятельности доводов жалобы.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы извещены своевременно и в надлежащей форме.

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 неё, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации, судебная коллегия по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции пришла к следующим выводам.

В соответствии с частью 1 статьи 7 и пунктом 26 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пунктами 1 и 3 части 3 статьи 8, частью 1 статьи 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации утверждение генерального плана городского округа и внесение в него изменений относится к вопросам местного значения городского округа, по которым представительный орган местного самоуправления городского округа принимает муниципальные правовые акты.

При рассмотрении и разрешении административного дела суд первой инстанции установил, что оспариваемые решения приняты в пределах полномочий Городской Думы муниципального образования город Салехард, с соблюдением требований законодательства к форме нормативного правового акта, порядку их официального опубликования и введению их в действие и по этим основаниям не оспариваются.

В соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 84 Земельного кодекса Российской Федерации утверждение или изменение генерального плана городского округа, отображающего границы населённых пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования, является установлением или изменением границ населённых пунктов. При установлении или изменении границ населённых пунктов в порядке, установленном Земельным кодексом Российской Федерации и законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности, осуществляется перевод земель населённых пунктов в земли иных категорий и земель иных категорий в земли населённых пунктов независимо от их форм собственности (абзац восьмой пункта 1 статьи 8 Земельного кодекса Российской Федерации).

Нарушение установленного Земельным кодексом Российской Федерации, федеральными законами порядка перевода земель из одной категории в другую является основанием для признания недействительными актов об отнесении земель к категориям, о переводе их из одной категории в другую (пункт 3 статьи 8 Земельного кодекса Российской Федерации).

Согласно части 1 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» установление или изменение границ населённых пунктов, а также включение земельных участков в границы населённых пунктов либо исключение земельных участков из границ населённых пунктов является переводом земель населённых 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 населённых пунктов.

Судом установлено, что земельный участок с кадастровым номером 89:08:070101:255 исключён из черты населённого пункта г. Салехард решением Городской Думы муниципального образования город Салехард от 19 февраля 2015 г. № 5 «О внесении изменений в Генеральный план города Салехарда» и отнесён к категории земель сельскохозяйственного использования.

Проект генерального плана подлежит согласованию с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в границах которого находится поселение или городской округ, в следующих случаях, если предусматривается в соответствии с указанным

проектом включение в границы населённых пунктов (в том числе образуемых населённых пунктов), входящих в состав поселения, городского округа, земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения или исключение из границ этих населённых пунктов земельных участков, которые планируется отнести к категории земель сельскохозяйственного назначения (пункт 2 части 2 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Разрешая спор и отказывая в удовлетворении административного иска, суд не усмотрел нарушений процедуры принятия оспариваемого нормативного правового акта, указав на то, что проект генерального плана представлялся на согласование в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, замечания, указанные в заключении об отказе в согласовании проекта генерального плана устранены.

Судебная коллегия с таким выводом суда не соглашается ввиду следующего.

В период подготовки проекта нормативного правового акта о внесении изменений в генеральный план действовал Порядок согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования муниципальных образований, утвержденный приказом Минрегиона России от 27 февраля 2012 г. № 69.

Пунктом 2.1 названного Порядка предусматривалось направление органом местного самоуправления уведомления об обеспечении доступа к проекту документа территориального планирования и материалам по его обоснованию в информационной системе (далее – уведомление) направляется органом, уполномоченным на подготовку документа территориального планирования, в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в случаях, указанных в части 2 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Согласно пункту 2.1.20 постановления Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 8 июля 2010 г. № 105-П «О департаменте строительства и жилищной политики Ямало-Ненецкого автономного округа» Департамент осуществляет, в том числе, рассмотрение представленных на согласование в Правительство автономного округа проектов схем территориального планирования муниципальных районов, проектов генеральных планов поселений, городских округов в автономном округе и проектов схем территориального планирования поселений, городских округов в автономном округе.

Из материалов дела усматривается, что сводным заключением департамента строительства и жилищной политики округа от 29 декабря 2014 г. отказано в согласовании проекта оспариваемого нормативного правового акта на основании отсутствия в нём информации о категории земель, включённых и исключённых из границ города, а также целей их планируемого использования.

Таким образом, проект генерального плана города Салехард, утверждённый Решением № 5 и предусматривающий исключение земельного участка с кадастровым номером 89:08:070101:255 из черты населённого пункта город Салехард, не согласован в установленном пунктом 2 части 2 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации порядке, что свидетельствует о существенном нарушении при принятии Решения № 5 процедуры, предусмотренной нормативными правовыми актами, имеющими большую юридическую силу.

Как уже указано, последующие Решения № 47, № 37 и № 63 правовой статус земельного участка с кадастровым номером 89:08:070101:255 не затронули, а были приняты уже с учётом того, что данный земельный участок исключён из черты населённого пункта г. Салехард и отнесён к землям сельскохозяйственного использования Решением № 5, в связи с чем проекты этих решений не требовали согласования с высшим исполнительным органом государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа.

Вместе с тем, Решение № 5, равно как и Решение № 47, признаны утратившими силу Решением № 37, следовательно, Решения № 5 и № 47 являются недействующими нормативными правовыми актами, которые не влекут правовых последствий и в силу этого не являются основанием для возникновения каких-либо прав и обязанностей, а потому дополнительное признание их не действующими решением суда не требуется.

Вместе с тем, не действующим в части не включения в границы населённого пункта г. Салехард территории в границах ранее существовавшего земельного участка с кадастровым номером 89:08:070101:255 подлежит признанию Решение № 37 (действующее в редакции Решения № 63), подлежит признанию не действующим в части Генеральный план в действующей редакции, поскольку иным способом защита нарушенных прав административного истца невозможна.

Поскольку признание судом недействующими основных нормативных положений означает признание недействующими положений нормативных правовых актов, которыми в основные нормативные положения внесены изменения и (или) дополнения, отсутствует необходимость в указании в резолютивной части судебного акта на признание недействующим решения Городской Думы муниципального образования город Салехард от 21 июля 2020 г. № 63 «О внесении изменений в Генеральный план города Салехарда», равно как и на указание о признании не действующими решений данного органа от 19 февраля 2015 г. № 5 и от 16 июня 2017 г. № 47, с учётом утраты ими юридической силы.

С учётом того, что Решение № 37 применялось, судебная коллегия полагает, что оно подлежит признанию недействующим с момента вынесения апелляционного определения.

При этом принятие судом апелляционной инстанции решения о признании нормативного правового акта не действующим (в части) не означает, что судом на Городскую Думу муниципального образования город Салехард возлагается обязанность по включению этого земельного участка в границы населённого пункта г. Салехард, поскольку в силу принципа разделения властей суд не вправе вмешиваться в нормотворческую деятельность органов местного самоуправления муниципальных образований.

В ряде решений Конституционным Судом были рассмотрены вопросы судебной проверки нормативных правовых актов. Было констатировано, что решение суда, которым нормативный правовой акт признан противоречащим федеральному закону, не является подтверждением недействительности акта, его отмены самим судом, тем более лишения его юридической силы с момента издания, а означает лишь признание его недействующим и, следовательно, с момента вступления решения суда в силу не подлежащим применению (постановления от 16 июня 1998 г. № 19-П, от 11 апреля 2000 г. № 6-П, от 27 января 2004 г. № 1-П).

Из материалов дела усматривается, что вступившим в законную силу решением Салехардского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 29 октября 2014 г. удовлетворены требования открытого акционерного общества «Аэропорт Салехард» о признании не действующими решений Городской Думы города Салехард от 14 октября 2011 г. № 69 «Об утверждении генерального плана города Салехард» и от 25 декабря 2013 г. № 91 «Об утверждении генерального плана города Салехард» в части включения земельных участков с кадастровыми номерами 89:08:050101:63 и 89:08:050101:122, предназначенных под размещение аэропортового комплекса, в черту населённого пункта.

Однако данное обстоятельство правового значения для правильного разрешения административного спора по настоящему делу не имеет, поскольку в рамках настоящего дела не определяется правовая судьба земельных участков, предназначенных под размещение аэропортового комплекса, а осуществляется судебная проверка в порядке нормоконтроля конкретных нормативных правовых актов.

С учётом того, что судом первой инстанции неправильно применены нормы материального права, что привело к принятию неправильного решения, у судебной коллегии имеются предусмотренные частью 3 статьи 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основания для отмены решения суда в части и принятия нового решения о частичном удовлетворении административного иска.

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

определила:

решение суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 16 марта 2021 года отменить, принять по делу новое решение.

Признать не действующим со дня принятия апелляционного определения решение Городской Думы муниципального образования город Салехард от 29 апреля 2020 г. № 37 «Об утверждении Генерального плана города Салехарда» 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 административного иска в остальной части отказать.

Обязать Городскую Думу Муниципального образования Город Салехард опубликовать сообщение о принятии решения суда в течение месяца со дня вынесения апелляционного определения на официальном интернет-сайте муниципального образования город Салехард «[salekhard.org](http://salekhard.org)».

Апелляционное определение может быть обжаловано в Седьмой кассационный суд общей юрисдикции через суд Ямало-Ненецкого автономного округа в течение шести месяцев со дня вынесения.

Председательствующий

Судьи