

РЕШЕНИЕ
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

16 мая 2019 года

г. Екатеринбург

Свердловский областной суд в составе:
председательствующего судьи Чирковой Т.Н.,
с участием прокурора Васильевой М.А.,
при секретаре Кузнецове М.Ю.,
рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело № За-197/2019
по административному исковому заявлению Шуткина Дмитрия Валерьевича о
признании недействующим в части нормативного правового акта,

установил:

Министерством строительства и развития инфраструктуры Свердловской области (далее – Министерство) 11 июля 2017 года принят приказ № 756-П «Об утверждении проекта межевания застроенной территории в квартале улиц Ленина - Советской - Серова - переулка Пионерского, расположенного в поселке Шабровском» (далее – Приказ № 756-П) (т. 1 л.д. 64-72). Данным нормативным правовым актом утвержден проект межевания застроенной территории в составе схемы межевания и экспликации образуемых и изменяемых земельных участков.

Приказ № 756-П опубликован на интернет-портале правовой информации Свердловской области www.pravo.gov66.ru 13 июля 2017 года (т. 1 л.д. 75).

Шуткин Д.В. обратился в суд с административным иском заявлением о признании недействующим с момента принятия Приказа № 756-П в части установления границ земельного участка № 23 (т. 1 л.д. 5-7, 213-214).

В обоснование заявленных требований, с учетом дополнений, Шуткин Д.В. указал, что он является собственником земельного участка с кадастровым номером 66:41-0515032-0001, расположенного по адресу: г. Екатеринбург, пос. Шабровский, ул. Серова, д. 47-2. Данный земельный участок Приказом № 756-П включен в состав земельного участка № 23. Полагает, что при образовании земельного участка № 23 были нарушены его права как собственника земельного участка с кадастровым номером 66:41-0515032-0001, а нормативный правовой акт в оспариваемой части не соответствует положениям статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации, статей 11.2, 11.7 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ).

В судебном заседании представитель административного истца Меньшиков Е.Б. доводы иска поддержал в полном объеме по предмету и основаниям.

Представитель Министерства Фадеева А.А. возражала против удовлетворения административного иска, поскольку Приказ № 756-П принят административным ответчиком в пределах полномочий и компетенции, в надлежащей форме, в установленном порядке опубликован, не противоречит нормам, имеющим большую юридическую силу, права Шуткина Д.В. не нарушает, поддерживая доводы письменных возражений на административный иск (т. 1 л.д. 52-54, 91-92, 145-146).

Представители административного ответчика Администрация города Екатеринбурга (далее – Администрация) Евлютина В.В., Морозова А.В., ссылаясь на соблюдение процедуры принятия нормативного правового акта и отсутствие нарушений прав административного истца (т. 1 л.д. 93-95), просили требования Шуткина Д.В. оставить без удовлетворения.

Выслушав объяснения участвующих в деле лиц, показания специалиста Осинцевой Е.Л., исследовав представленные доказательства, проверив оспариваемую норму на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Васильевой М.А., полагающей необходимым требования административного истца удовлетворить, суд приходит к следующим выводам.

Частями 1 и 4 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) предусмотрено, что законодательство о градостроительной деятельности состоит из данного кодекса, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. По вопросам градостроительной деятельности принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить настоящему Кодексу.

Проект межевания территории относится к документам по планировке территории, подготавливается в целях обеспечения устойчивого развития территории, выделения элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов, иных элементов), установления границ земельных участков, на которых расположены объекты капитального строительства, границ земельных участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов (части 1 и 5 статьи 41 ГрК РФ – здесь и далее в редакции, действовавшей до дня вступления в силу Федерального закона от 03 июля 2016 года № 373-ФЗ, подлежащей применению в силу пункта 4 статьи 9 того же Федерального закона к спорным правоотношениям, поскольку решение о подготовке проекта межевания территории принято до дня вступления в силу данного федерального закона).

Законом Свердловской области от 12 октября 2004 года № 95-ОЗ «Об установлении границ муниципального образования город Екатеринбург и наделении его статусом городского округа» муниципальное образование город Екатеринбург наделено статусом городского округа.

Исходя из положений частей 1, 4 статьи 7, пункта 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), пункта 4 части 3 статьи 8 ГрК РФ, утверждение подготовленной на основе документов территориального планирования городских округов документации по планировке территории относится к вопросам местного значения городского округа, по которым принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить нормативным правовым актам Российской Федерации и нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Порядок подготовки и утверждения документации по планировке территории определен статьями 45 и 46 ГрК РФ.

Решение о подготовке документации по планировке территории принимается органом местного самоуправления городского округа по собственной инициативе либо на основании предложений физических или юридических лиц (часть 1 статьи 46 ГрК РФ). Указанное решение подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, в течение трех дней со дня принятия такого решения и размещается на официальном сайте городского округа в сети «Интернет» (часть 3 статьи 46 ГрК РФ). Проекты межевания территории, подготовленные в составе документации по планировке территории, до их утверждения подлежат обязательному рассмотрению на публичных слушаниях (часть 5, части 7-9 статьи 46 ГрК РФ). Заключение о результатах публичных

слушаний по проекту межевания территории подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещается на официальном сайте городского округа в сети «Интернет» (часть 10 статьи 46 ГрК РФ). Орган местного самоуправления городского округа направляет главе местной администрации подготовленную документацию по планировке территории, протокол публичных слушаний по проекту и заключение о результатах публичных слушаний не позднее чем через пятнадцать дней со дня проведения публичных слушаний. Глава местной администрации с учетом протокола публичных слушаний по проекту и заключения о результатах публичных слушаний принимает решение об утверждении документации по планировке территории или об отклонении такой документации и о направлении ее в орган местного самоуправления на доработку с учетом указанных протокола и заключения (части 12, 13 статьи 46 ГрК РФ).

Как установлено при рассмотрении дела, основанием для разработки проекта межевания застроенной территории в квартале улиц Ленина - Советской - Серова - переулка Пионерского в поселке Шабровском являлась Ведомственная целевая программа «Формирование земельных участков под многоквартирными жилыми домами на территории муниципального образования «город Екатеринбург» на 2013-2015 годы», утвержденная приказом заместителя главы Администрации № 31/0132-з от 31 октября 2012 года (в редакции приказов от 26 апреля 2013, 11 ноября 2013 года) (т. 1 л.д. 148-154). Данная программа размещена на официальном сайте муниципального образования «город Екатеринбург» (т. 1 л.д. 241).

16 февраля 2015 года постановлением Главы Екатеринбурга - Председателя Екатеринбургской городской Думы были назначены публичные слушания по проектам межевания отдельных территорий Чкаловского района г. Екатеринбурга, включая квартал улиц Ленина - Советской - Серова - переулка Пионерского в поселке Шабровском (т. 1 л.д. 56). Постановление опубликовано в официальном печатном издании - газете «Вечерний Екатеринбург №31(16170) от 25 февраля 2015 года (т. 1 л.д. 96-97). Названным постановлением определены места демонстрации графических материалов и документов, подлежащих рассмотрению на публичных слушаниях, места приема предложений и рекомендаций по выносимым на публичные слушания проектам.

25 марта 2015 года подготовлено заключение о результатах публичных слушаний (т. 1 л.д. 59-63), с итоговым протоколом публичных слушаний оно опубликовано в газете «Вечерний Екатеринбург №61(16200) от 09 апреля 2015 года (т. 1 л.д. 98-99).

В силу статьи 8.2 ГрК РФ полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области градостроительной деятельности, установленные настоящим Кодексом, могут быть перераспределены между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации в области градостроительной деятельности в порядке, предусмотренном частью 1.2 статьи 17 Закона № 131-ФЗ.

Законом Свердловской области от 12 октября 2015 года № 111-ОЗ «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» и органами государственной власти Свердловской области» часть полномочий, в том числе полномочия по утверждению документации по планировке территории муниципального образования «город Екатеринбург» в случаях, предусмотренных федеральным

законом, включая обеспечение подготовки документации по планировке территории муниципального образования «город Екатеринбург», и совершение иных действий, предусмотренных федеральным законом, в пределах осуществления такого полномочия переданы Правительству Свердловской области.

В соответствии со статьей 2 указанного Закона и пунктом 1 постановления Правительства Свердловской области от 11 ноября 2015 года № 1043-ПП «Об определении Министерства строительства и развития инфраструктуры Свердловской области исполнительным органом государственной власти Свердловской области, осуществляющим отдельные полномочия в сфере градостроительной деятельности, и внесении изменений в Постановление Правительства Свердловской области от 05 сентября 2012 года № 963-ПП «Об утверждении Положения, структуры, предельного лимита штатной численности и фонда по должностям окладов в месяц Министерства строительства и развития инфраструктуры Свердловской области» отдельные полномочия органов местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» в сфере градостроительной деятельности сроком на 6 лет отнесены к полномочиям Министерства, в том числе полномочия по утверждению документации по планировке территории муниципального образования «город Екатеринбург» в случаях, предусмотренных федеральным законом, включая обеспечение подготовки документации по планировке территории муниципального образования «город Екатеринбург», и совершение иных действий, предусмотренных федеральным законом, в пределах осуществления такого полномочия.

В связи с перераспределением полномочий 06 апреля 2016 года Администрацией проект межевания был направлен для принятия решения в уполномоченный орган государственной власти субъекта (Министерство) с приложением необходимых документов (т. 1 л.д. 55).

Как следует из статей 9, 16 Областного закона Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области», действующие в Свердловской области правовые акты образуют единую систему, основанную на принципе верховенства правовых актов, обладающих большей юридической силой, куда входят и правовые акты областных исполнительных органов государственной власти Свердловской области, к числу которых отнесены и приказы областных исполнительных органов государственной власти Свердловской области.

В пунктах 3, 4 главы 2 постановления Правительства Свердловской области от 2 сентября 1999 года № 1033-ПП «О порядке принятия правовых актов областными и территориальными исполнительными органами государственной власти и Свердловской области» установлено, что правовые акты областных и территориальных исполнительных органов государственной власти Свердловской области принимаются их руководителями на основании и во исполнение федерального и областного законодательства, а также по инициативе областных и территориальных исполнительных органов государственной власти Свердловской области в пределах их компетенции. Правовыми актами областных исполнительных органов государственной власти Свердловской области являются приказы их руководителей.

Исследован собранный по делу доказательств в их совокупности, суд приходит к выводу, что существенных нарушений при подготовке и утверждении Приказа № 756-П допущено не было: он подписан уполномоченным должностным лицом (руководителем Министерства) в соответствии с предоставленной

компетенций, в надлежащей форме, опубликован в соответствии с частью 16 статьи 45 ГрК РФ (т. 1 л.д. 64-72, 75). Населению муниципалитета образования была обеспечена возможность участвовать в обсуждении проекта нормативного правового акта, о чем свидетельствует соблюдение процедуры проведения по нему публичных слушаний. Вопреки доводам представителя административного истца, участие правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на территории, в отношении которой разрабатывается проект межевания, в силу вышеприведенных положений статьи 46 ГрК РФ обеспечивается именно посредством проведения публичных слушаний. Обязанность по персональному уведомлению каждого заинтересованного лица о разработке и обсуждении такого проекта законом не установлена. Поэтому отдельные нарушения процедуры подготовки проекта межевания, такие как отсутствие сведений о публикации решения о его подготовке в течение трех дней со дня принятия, нарушении 15-дневного срока передачи проекта на утверждение, с учетом конкретных обстоятельств настоящего дела и процедуры перераспределения полномочий от органа местного самоуправления органу государственной власти сами по себе не могут являться основанием для признания Приказа № 756-П недействующим и исключения его из системы действующих правовых актов.

Как следует из материалов дела, Шуткин Д.В. является собственником земельного участка с кадастровым номером 66:41:0515032:1 (равнозначен кадастровому номеру 66:41:0515032:0001), категория земель: земли поселений, целевое использование – индивидуальное жилищное строительство, расположенного по адресу: г. Екатеринбург, пос. Шабровский, ул. Серова, дом 47-2 (т. 1 л.д. 11, 88-89, 106-111).

Участок является ранее учтенным, поставлен на учет 10 июня 2005 года на основании перечня ранее учтенных земельных участков от 16 августа 2004 года. Площадь земельного участка, согласно правоустанавливающим документам, составляет 600 м², в указанных параметрах участок на момент возникновения права собственности у Шуткина Д.В. (16 декабря 2004 года) не был отмежеван, что следует из кадастрового плана от 23 декабря 2003 года (т. 1 л.д. 128-129).

На основании заявления Шуткина Д.В. от 14 апреля 2016 года в государственной реестр недвижимости внесены изменения в сведения о характеристиках объекта недвижимости: установлены границы участка по фактическому землепользованию площадью 1 000 м² в соответствии с межвым планом (т. 1 л.д. 13-18, 175, 176, 179-186).

Поскольку право собственности Шуткина Д.В. зарегистрировано на участок площадью 600 м², в выписке из Единого государственного реестра недвижимости об объекте имеются особые отметки: сведения о площади имеют статус «актуальные незасвидетельствованные» (т. 1 л.д. 155-161, 217-219).

На данном земельном участке расположена квартира под номером 2, находящаяся в г. Екатеринбурге, п. Шабровский, ул. Серова, д. 47, принадлежащая Шуткину Д.В. (т. 1 л.д. 128-130).

Приказом № 756-П образован земельный участок № 23, категория земель: земли населенных пунктов, вид разрешенного использования: малоэтажная многоквартирная жилая застройка, площадью 1 848,08 м².

Участок с кадастровым номером 66:41:0515032:1, принадлежащий Шуткину Д.В., а также жилой дом 47, расположенный по адресу: г. Екатеринбург, п. Шабровский, ул. Серова, вошли в состав образованного проектом межевания участка с номером 23 (т. 1 л.д. 73).

В ходе рассмотрения дела административные ответчики не представили письменных доказательств, обосновывающих образование участка под номером 23 в установленных границах, ссылаясь на разработку проекта межевания в границах элемента планировочной структуры, застроенного многоквартирными домами. Письмо Администрации от 19 января 2017 года «О рассмотрении проектов приказов» таким доказательством не является (т. 1 л.д. 170-172).

Согласно пункту 1 части 1 статьи 11.3 ЗК РФ проектом межевания территории, утверждённым с соответствии с ГрК РФ, образуются земельные участки из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Исключительно в соответствии с утвержденным проектом межевания территории осуществляется образование земельных участков в границах элемента планировочной структуры, застроенного многоквартирными домами (пункт 4 части 3 статьи 11.3 ЗК РФ).

Образование земельных участков, занятых многоквартирными жилыми домами и жилыми домами блокированной застройки имеет особенности, поэтому в силу требований части 9 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административные ответчики обязаны доказать законность образования земельного участка № 23 как участка, застроенного многоквартирным жилым домом (далее – МКД).

Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» такая характеристика объекта недвижимости не предусмотрена.

Скриншот с сайта dom.priklad.ru таким доказательством не является, поскольку указанные в нем сведения об объекте недвижимого имущества, в частности этажность, площадь жилых помещений, не соответствуют данным технического паспорта на объект (т. 1 л.д. 202-210, 235-236). Основания внесения информации в размещенную на сайте анкету дома не указаны и не подтверждены.

Понятие МКД сформулировано в Национальном стандарте Российской Федерации ГОСТ Р 51929-2014 «Услуги жилищно-коммунального хозяйства и управления многоквартирными домами. Термины и определения», введенном в действие Приказом Росстандарта от 11 июня 2014 года № 543-ст: окончательный строительством и введенный в эксплуатацию надлежащим образом, объект капитального строительства, представляющий собой объемную строительную конструкцию, имеющий надземную и подземную части, включающий в себя внутридомовые системы инженерно-технического обеспечения, помещения общего пользования, не являющиеся частями квартир, иные помещения в данном доме, не принадлежащие отдельным собственникам и жилые помещения, предназначенные для постоянного проживания двух и более семей, имеющие самостоятельные выходы к помещениям общего пользования в таком доме (за исключением сблокированных зданий); в состав многоквартирного дома входят встроенные и (или) пристроенные нежилые помещения, а также придомовая территория (земельный участок) (пункт 3.21).

В соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 49 ГрК РФ жилой дом с количеством этажей не более чем три, состоящий из нескольких блоков, количество которых не превышает десять и каждый из которых предназначен для проживания одной семьи, имеет общую стену (общие стены) без проемов с соседним блоком или соседними блоками, расположен на отдельном земельном участке и имеет выход на территорию общего пользования является жилым домом блокированной застройки.



Жилищный кодекс Российской Федерации, ГрК РФ не содержат положений, относящих дома блокированной застройки к МКД.

Из технического паспорта здания, расположенного по адресу г. Екатеринбург, п. Шабровский, д. 47, видно, что оно состоит из двух блоков: квартира 2 (литер А3) – два этажа и мансарда, отопление – центральное, электрокотел, камин, канализация - местная (выгреб), горячее водоснабжение – от электроустановки, водопровод – центральный и колодец, газоснабжение - баллоны; квартира 1 (литер А) – 1 этаж, отопление – центральное и печное, водопровод – центральный, газоснабжение – баллоны. Каждый блок предназначен для проживания одной семьи, блоки имеют одну общую стену без проемов, разные выходы на территорию общего пользования (т. 1 л.д. 202-210).

При этом квартира под номером 2, принадлежащая Шуткину Д.В., расположена на образованном земельном участке с кадастровым номером 66:41:0515032:1, находящимся в частной собственности и имеющим разрешенное использование – индивидуальное жилищное строительство.

Картой градостроительного зонирования Правил землепользования и застройки городского округа – муниципального образования «город Екатеринбург», утвержденных решением Екатеринбургской городской Думы от 19 июня 2018 года № 22/83, участок № 23 и, соответственно, включенный в него участок с кадастровым номером 66:41:0515032:1, отнесены к территориальной зоне Ж-1: зона индивидуальной жилой застройки усадебного типа (т. 1 л.д. 173).

Зона индивидуальной жилой застройки усадебного типа Ж-1 в соответствии со статьей 32 названных Правил выделена для обеспечения правовых условий формирования жилых кварталов из преимущественно отдельно стоящих индивидуальных жилых домов усадебного (загородного) типа, как правило, с локальными источниками инженерного обеспечения. Основные виды разрешенного использования: для индивидуального жилищного строительства (размещение индивидуального жилого дома (дом, пригодный для постоянного проживания, не выше 3 надземных этажей)); блокированная жилая застройка (двухквартирные жилые дома); здравоохранение; дошкольное, начальное и среднее общее образование; спорт; обеспечение внутреннего правопорядка; земельные участки (территории) общего пользования; коммунальное обслуживание; обслуживание автотранспорта.

Проанализировав технический паспорт объекта недвижимости, участвуя в образовании под ним земельного участка, вид его разрешенного использования, суд приходит к выводу, что здание, расположенное по адресу г. Екатеринбург, п. Шабровский, д. 47, является жилым домом блокированной застройки.

Ссылка представителя Министерства на СНиП 31-02-2001 «Дома жилые многоквартирные», введенный в действие с 01 января 2002 года, не может быть признана состоятельной, поскольку настоящие нормы и правила распространяются на вновь строящиеся и реконструируемые многоквартирные жилые дома, а также на блокированные жилые дома (раздел 1). При этом СНиП 31-02-2001 прямо предусмотрено, что блокированные дома, не отвечающие установленным им требованиям, проектируют и строят в соответствии с требованиями СНиП 31-01-2003 «Здания жилые многоквартирные».

Суд отмечает, что Администрация на досудебной стадии относила здание, расположенное по адресу г. Екатеринбург, п. Шабровский, д. 47, к дому блокированной застройки, что следует из ответа Шуткину Д.В. от 24 августа 2018 года и градостроительного плана земельного участка (т. 1 л.д. 12, 25-32).

Согласно определению, содержащемуся в пункте 2 части 2 статьи 49 ГрК РФ,

каждый блок жилого дома блокированной застройки должен быть расположен на отдельном земельном участке, сформированном непосредственно для его использования.

Вышеприведенное требование не было учтено при формировании проектом межевания земельного участка под номером 23, на котором расположен жилой дом блокированной застройки, поэтому суд приходит к выводу о противоречии Приказа № 756-П в оспариваемой части пункту 2 части 2 статьи 49 ГрК РФ.

Кроме того, при формировании земельного участка под, номером 23 административные ответчики в нарушение пункта 1 части 1 статьи 11.3(3) РФ объединили земли, находящиеся в государственной и частной собственности, допустив тем самым неопределенность правового режима земельного участка с кадастровым номером 66:41:0515032:1 и расположенного на нем объекта недвижимости.

Поэтому суд приходит к выводу, что оспариваемое положение Приказа № 756-П противоречит нормам градостроительного и земельного законодательства, имеющим большую юридическую силу, и повлекло нарушение прав Шуткина Д.В. как собственника земельного участка и расположенного на нем объекта недвижимости, поэтому подлежит признанию недействующим.

Поскольку оспариваемая норма применялась, с учетом пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации она подлежит признанию недействующей с момента вступления в силу настоящего решения.

На основании части 1 статьи 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации с органа, утвердившего Приказ № 756-П, подлежит взысканию государственная пошлина в размере 300 рублей (т. 1 л.д. 8).

Руководствуясь статьями 175-180, 213 и 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд решил:

административное исковое заявление Шуткина Дмитрия Валерьевича удовлетворить.

Признать недействующим с момента вступления в силу настоящего решения Приказ Министерства строительства и развития инфраструктуры Свердловской области № 756-П от 11 июля 2017 года «Об утверждении проекта межевания застроенной территории в квартале улиц Ленина - Советской - Серова - переулка Пионерского, расположенного в поселке Шабровском» в части образования земельного участка № 23.

Сообщение о принятии настоящего решения суда подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании Министерства строительства и развития инфраструктуры Свердловской области.

Взыскать с Министерства строительства и развития инфраструктуры Свердловской области в пользу Шуткина Дмитрия Валерьевича в счет возмещения расходов по оплате государственной пошлины 300 рублей.

Решение может быть обжаловано в течение одного месяца со дня его принятия в окончательной форме в Судебную коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации через Свердловский областной суд.

Судья (подпись)

Т.Н. Чиркова

