

Реквизиты дела: Первый кассационный суд общей юрисдикции, кассационное определение от 17 января 2023 г. N 88а-2431/2023 по делу N За-272/2022.

## Обстоятельства дела

Административный истец М. является собственником земельного участка с кадастровым номером N, предназначенного для индивидуальной жилой застройки и расположенного в городе Балаково Саратовской области. При использовании своего участка М. фактически заняла прилегающую территорию площадью 83,67 кв. м со стороны Подсосенского шоссе, которую она намеревалась получить в установленном порядке. Однако утвержденными решением Совета муниципального образования от 23 сентября 2011 года N 311 Правилами землепользования и застройки (ПЗЗ) данная прилегающая территория была отнесена к территориальной зоне Р1 (рекреационные территории), в то время как принадлежащий истцу участок находился в зоне ЖЗ (жилая застройка). Это несоответствие зонирования послужило причиной отказа уполномоченных органов в перераспределении указанной территории в пользу М., что побудило её обратиться в суд с требованием признать ПЗЗ недействующими в этой части. Суды первой и апелляционной инстанций удовлетворили иск, признав оспариваемые положения ПЗЗ не соответствующими Градостроительному кодексу РФ, однако установили момент признания их недействующими со дня вступления решения суда в законную силу. М. не согласилась с этой датой и подала кассационную жалобу, настаивая на признании акта недействующим с момента его принятия (с 2011 года), полагая, что это нарушает её права на предоставление земельного участка.

## Позиция суда

Судебная коллегия Первого кассационного суда общей юрисдикции, проверив доводы жалобы, оставила судебные акты нижестоящих инстанций без изменения, признав выводы судов законными и обоснованными. Ключевым основанием для отказа в изменении даты признания акта недействующим явилось следующее правовое обоснование, дословно изложенное в кассационном определении:

1. "Признавая противоречащими законодательству Правила землепользования и застройки, суды первой и апелляционной инстанций, руководствуясь разъяснениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащимися в абзаце третьем пункта 38 постановления от 25 декабря 2018 года N 50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами" правильно учли, что данный правовой акт ранее применялся, на его основании были реализованы права граждан и организаций."
2. "Судом первой инстанции и судебной коллегией по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции верно определены юридически значимые обстоятельства дела, которые всесторонне и полно исследованы при надлежащей оценке доказательств, правильно применен и истолкован материальный закон, а доводы административного истца, изложенные в кассационной жалобе, являются несостоятельными, основанными на неправильном толковании норм материального права, и не могут служить основанием для отмены состоявшихся судебных актов."
3. "По своей сути, доводы кассационной жалобы свидетельствуют не о допущенных нарушениях судами норм материального и процессуального права, повлиявших на исход дела, а о несогласии заявителя с установленными по делу фактическими обстоятельствами, направлены на их переоценку, что не входит в компетенцию суда кассационной инстанции."

Таким образом, суд кассационной инстанции подтвердил, что при наличии факта реализации прав иными лицами на основе оспариваемого нормативного акта, придание решению обратной силы (признание акта недействующим с момента принятия) было бы неправомерным, и именно поэтому суды обоснованно избрали датой утраты силы акта момент вступления решения в законную силу, а не дату его принятия.

# ПЕРВЫЙ КАССАЦИОННЫЙ СУД ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 17 января 2023 г. N 88а-2431/2023

Дело N За-272/2022

Судебная коллегия по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции в составе:

председательствующего Желонкиной Г.А.,

судей Ендовицкой Е.В., Кривенкова О.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу М. на [решение](#) Саратовского областного суда от 1 июля 2022 года и апелляционное [определение](#) судебной коллегии по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 27 сентября 2022 года по административному делу по административному исковому заявлению М. к Совету Балаковского муниципального образования г. Балаково Балаковского муниципального района Саратовской области, администрации Балаковского муниципального района Саратовской области о признании недействующим в части Правила землепользования и застройки.

Заслушав доклад судьи Ендовицкой Е.В., объяснения представителя М. - Б., поддержавшего доводы кассационной жалобы, заключение старшего прокурора четвертого отдела (кассационного) с дислокацией в городе Саратове апелляционно-кассационного управления Главного гражданско-судебного управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации С., полагавшего, что кассационная жалоба удовлетворению не подлежит, судебная коллегия по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции

установила:

решением Совета муниципального образования город Балаково Балаковского муниципального района Саратовской области от 23 сентября 2011 года N 311 утверждены Правила землепользования и застройки муниципального образования город Балаково Балаковского муниципального образования (далее - Правила землепользования и застройки).

Данный нормативный правовой акт опубликован в печатном издании - "Вестник Совета муниципального образования город Балаково" от 7 июня 2011 года N 3.

М. обратилась в суд с административным иском, в котором просила признать недействующими со дня принятия Правила землепользования и застройки в части отнесения к территориальной зоне Р1 (рекреационные территории) земельного участка, прилегающего к

принадлежащему ей на праве собственности земельному участку с кадастровым номером N со стороны Подсосенского шоссе муниципального образования город Балаково, общей площадью 83,67 кв. м (ширина 3,3-3,39 м, длина 25 м).

Требования мотивированы тем, что М. является собственником земельного участка с кадастровым номером N с разрешенным использованием - для индивидуальной жилой застройки, при использовании которого был занят земельный участок площадью 83,67 кв. м со стороны Подсосенского шоссе. Указывала, что Правила землепользования и застройки не соответствуют положениям, установленным Градостроительным кодексом Российской Федерации, установление территориальных зон в границах данного земельного участка не соответствует функциональным зонам, определенным Генеральным планом города Балаково.

Решением Саратовского областного суда от 1 июля 2022 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 27 сентября 2022 года, административные иски требования удовлетворены. Признаны не действующими со дня вступления в законную силу решения суда Правила землепользования и застройки муниципального образования город Балаково Балаковского муниципального района Саратовской области, утвержденные решением Совета муниципального образования город Балаково Балаковского муниципального района Саратовской области от 23 сентября 2011 года N 311, в части отнесения к территориальной зоне - рекреационные территории (P1) прилегающей к земельному участку с кадастровым номером N со стороны Подсосенского шоссе муниципального образования город Балаково территории площадью 83,67 кв. м (ширина 3,3 - 3,39, длина - 25 м), в границах поворотных точек со следующими координатами (в системе координат МСК-64, зона 3): точка 1 - <данные изъяты>, У - <данные изъяты>; точка 2 - <данные изъяты> <данные изъяты>, точка 3 - <данные изъяты>, У <данные изъяты>, точка 4 - <данные изъяты> У - <данные изъяты>.

В кассационной жалобе, поданной 29 ноября 2022 года через суд первой инстанции, поступившей в Первый кассационный суд общей юрисдикции 5 декабря 2022 года, М., ссылаясь на неправильное применение норм материального и процессуального права, просит отменить судебные акты в части момента признания недействующим нормативного правового акта и удовлетворить заявленные требования, признав оспариваемый акт недействующим с даты его принятия. Указывает, что установленная судом дата признания недействующими Правил землепользования и застройки нарушает ее права и законные интересы на предоставление ей земельного участка.

Иные лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения кассационной жалобы извещены своевременно и в надлежащей форме, в судебное заседание не явились. При таких обстоятельствах, учитывая положения части 2 статьи 326 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия считает возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившихся участников процесса.

Проверив в соответствии с требованиями части 2 статьи 329 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации правильность применения и толкования судами норм материального права и норм процессуального права в пределах доводов кассационной жалобы, обсудив доводы кассационной жалобы, судебная коллегия по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции приходит к следующему.

Согласно части 2 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке кассационным судом общей юрисдикции являются несоответствие выводов, изложенных в обжалованном судебном акте, обстоятельствам административного дела, неправильное применение норм материального права, нарушение или неправильное применение норм процессуального права, если оно привело или могло привести к принятию неправильного судебного акта.

По настоящему административному делу таких оснований для пересмотра апелляционного **определения** в кассационном порядке по доводам кассационной жалобы не имеется.

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. По вопросам градостроительной деятельности принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить данному **Кодексу (части 1, 4 статьи 3** Градостроительного кодекса Российской Федерации (здесь и далее в редакции, действовавшей на момент принятия оспариваемых нормативных правовых актов).

Исходя из **пункта 26 части 1 статьи 16, части 1 статьи 7** Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", **пункта 3 части 3 статьи 8 и части 1 статьи 32** Градостроительного кодекса Российской Федерации утверждение правил землепользования и застройки относится к вопросам местного значения городского округа, по которым представительный орган местного самоуправления городского округа принимает муниципальные правовые акты.

Советом муниципального образования города Балаково 23 сентября 2011 года принято решение N 311 "Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования город Балаково Балаковского муниципального района Саратовской области", которое было опубликовано в "Вестнике Совета муниципального образования город Балаково" от 7 июня 2011 года N 3.

Нормативный правовой акт административным истцом по порядку его принятия, компетенции органа и вступления акта в действие не оспаривался.

Как установлено судами и следует из материалов административного дела, М. является собственником земельного участка с кадастровым номером N, площадью 300 кв. м, расположенного по адресу: <адрес>.

Утвержденными Правилами землепользования и застройки к территориальной зоне - рекреационные территории (P1) отнесена территория со стороны Подсосенского шоссе муниципального образования город Балаково площадью 83,67 кв. м (ширина 3,3 - 3,39 м, длина - 25 м) в границах поворотных точек со следующими координатами (в системе координат МСК-64, зона 3): точка 1- <данные изъяты>, У-<данные изъяты>; точка 2 - <данные изъяты>, У-<данные изъяты>, точка 3 - <данные изъяты>, <данные изъяты>, точка 4 - <данные изъяты>, У - <данные изъяты>, прилегающая к спорному земельному участку.

М. при использовании принадлежащего на праве собственности земельного участка также использует указанную выше территорию, расположенную со стороны Подсосенского шоссе.

Причиной отказа в удовлетворении заявлений административного истца о перераспределении территории, прилегающей к земельному участку с кадастровым номером N со стороны проезжей части Подсосенского шоссе, послужил факт отнесения испрашиваемой территории к территориальной зоне P1, а принадлежащего М. на праве собственности земельного участка к территориальной зоне ЖЗ.

Разрешая дело по существу и удовлетворяя административные иски требования, суд первой инстанции, с выводами которого согласился суд апелляционной инстанции, пришел к выводу, что Правила землепользования и застройки не соответствуют в части установления для спорной территории территориальной зоны P1 требованиям нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу. При этом постановил признать недействующими Правила землепользования и застройки с момента вступления решения суда в законную силу.

Судебная коллегия соглашается с указанным выводом судов, поскольку он сделан на основе правильного применения норм материального права и надлежащей оценки представленных в

материалы дела доказательств.

Для признания оспариваемого нормативного правового акта недействующим суд должен установить наличие одновременно двух условий: нормативный правовой акт не соответствует закону или иному нормативному правовому акту в совокупности с нарушением прав, свобод и законных интересов лиц, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом ([постановление](#) Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года N 50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами").

Требования к решению суда по административному делу об оспаривании нормативного правового акта закреплены в [статье 215](#) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в соответствии с [пунктом 1 части 4](#) которой в резолютивной части решения суда по административному делу об оспаривании нормативного правового акта должны содержаться указание на удовлетворение административного иска полностью или в части и на признание оспариваемого нормативного правового акта не действующим полностью или в части со дня вступления решения суда в законную силу или с иной определенной судом даты.

Довод кассационной жалобы о неверном определении даты признания не действующими оспариваемых Правил землепользования и застройки подлежит отклонению, был предметом исследования судов и получил надлежащую оценку.

Признавая противоречащими законодательству Правила землепользования и застройки, суды первой и апелляционной инстанций, руководствуясь разъяснениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащимися в [абзаце третьем пункта 38](#) постановления от 25 декабря 2018 года N 50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами" правильно учли, что данный правовой акт ранее применялся, на его основании были реализованы права граждан и организаций.

Судом первой инстанции и судебной коллегией по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции верно определены юридически значимые обстоятельства дела, которые всесторонне и полно исследованы при надлежащей оценке доказательств, правильно применен и истолкован материальный закон, а доводы административного истца, изложенные в кассационной жалобе, являются несостоятельными, основанными на неправильном толковании норм материального права, и не могут служить основанием для отмены состоявшихся судебных актов.

По своей сути, доводы кассационной жалобы свидетельствуют не о допущенных нарушениях судами норм материального и процессуального права, повлиявших на исход дела, а о несогласии заявителя с установленными по делу фактическими обстоятельствами, направлены на их переоценку, что не входит в компетенцию суда кассационной инстанции.

Поскольку обстоятельства, имеющие значение для дела, судами установлены правильно, представленные доказательства оценены в соответствии с требованиями процессуального закона, нормы материального и процессуального права не нарушены, оснований для отмены постановленных судебных актов и удовлетворения кассационной жалобы не имеется.

Руководствуясь [статьями 328, 329, 330](#) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции

определила:

[решение](#) Саратовского областного суда от 1 июля 2022 года и апелляционное [определение](#) судебной коллегии по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 27 сентября 2022 года оставить без изменения, кассационную жалобу М. - без удовлетворения.

Кассационное определение может быть обжаловано в Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в шестимесячный срок, который начинает исчисляться на следующий день после принятия апелляционного определения и из которого исключается срок составления мотивированного определения суда апелляционной инстанции, в случае, когда его составление откладывалось, а также время рассмотрения кассационной жалобы.

Кассационное определение изготовлено в полном объеме 19 января 2023 года.

-----