



840113 0100004

ПЯТНАДЦАТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД
Газетный пер., 34/70/75 лит А, г. Ростов-на-Дону, 344002, тел.: (863) 218-60-26, факс:
(863) 218-60-27

E-mail: info@15aas.arbitr.ru, Сайт: <http://15aas.arbitr.ru/>

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
арбитражного суда апелляционной инстанции
по проверке законности и обоснованности решений (определений)
арбитражных судов, не вступивших в законную силу

город Ростов-на-Дону
05 февраля 2014 года

дело № А32-21630/2013
15АП-20267/2013

Резолютивная часть постановления объявлена 28 января 2014 года.
Полный текст постановления изготовлен 05 февраля 2014 года.

Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд в составе:
председательствующего судьи Филимоновой С.С.,
судей Смотров Н.Н., Соловьевой М.В.,
при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания
Струкачевой Н.П.,
при участии:
индивидуального предпринимателя Григорян Н.И.;
от администрации муниципального образования Лабинский район: представитель не
явился, извещен надлежащим образом;
рассмотрев в открытом судебном заседании апелляционную жалобу индивидуального
предпринимателя Григорян Надежды Ивановны
на решение Арбитражного суда Краснодарского края
от 07.10.2013 по делу № А32-21630/2013, принятое судьёй Савиным Р.Ю.,
по заявлению индивидуального предпринимателя Григорян Надежды Ивановны
к заинтересованному лицу администрации муниципального образования Абинский
район Краснодарского края
о признании недействительным постановления,

УСТАНОВИЛ:

индивидуальный предприниматель Григорян Надежда Ивановна обратилась в
арбитражный суд с заявлением о признании недействительным постановления
администрации муниципального образования Абинский район N 2802 от 10.12.2012
"Об отмене постановления администрации муниципального образования Абинский
район № 98 от 18 января 2012 года о предварительном согласовании Григорян
Надежде Ивановне места размещения кафе на земельном участке, расположенном в
городе Абинске по улице Советов, рядом с остановкой «СДХ», как не
соответствующего положениям статьи 30, 31 Земельного кодекса Российской
Федерации и статье 48 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих
принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Решением Арбитражного суда Краснодарского края от 07.10.2013 в
удовлетворении заявленных требований отказано. Судебный акт мотивирован тем, что

администрацией не соблюден установленный статьей 31 Земельного кодекса РФ порядок предоставления находящегося в муниципальной собственности земельного участка, а именно: акт выбора земельного участка подписан 25.11.2011, то есть до публикации сообщения в СМИ о планируемом предоставлении земельного участка, что лишило граждан возможности заявлять возражения против размещения планируемого к застройке на спорном земельном участке объекта, а также права других заинтересованных в получении данного земельного участка лиц. Кроме того, согласно градостроительному заключению администрации Абинского городского поселения от 28 ноября 2012 года № 106 спорный земельный участок невозможно использовать с видом разрешенного использования «столовые, рестораны, кафе, бары» в связи с тем, что площадь испрашиваемого земельного участка (250 кв.м.) меньше установленного градостроительным регламентом минимальных размеров земельных участков (1000 кв.м.), отраженных в Правилах землепользования и застройки Абинского городского поселения, утвержденных Советом Абинского городского поселения от 25.10.2012 № 353-с, для зоны общественного и коммерческого назначения местного значения. Земельный участок обременен проходящим через участок кабелем связи и зелеными насаждениями (сосны). Также отсутствует возможность организации парковочной площадки с учетом нормативных требований в пределах границ испрашиваемого земельного участка и прилегающей к нему территории.

Не согласившись с принятым судебным актом, индивидуальный предприниматель Григорян Н.И. обратилась в Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд с апелляционной жалобой, в которой просит отменить решение, удовлетворить заявленные требования, сославшись на то, что информация о предстоящем предоставлении земельного участка опубликована в газете «Восход» от 08.12.2011 и включала в себя сведения об информировании населения о предстоящем предоставлении в аренду спорного земельного участка; акт выбора земельного участка утвержден 18.01.2012 постановлением администрации № 98. В тексте оспариваемого постановления в качестве основания для отмены ненормативного правового акта, утвердившего акт выбора земельного участка, указывается на протест прокурора, из которого следует, что:

- информация о предоставлении земельного участка опубликована в газете «Восход» от 08.12.2011, что соответствует имеющимся в материалах дела доказательствам и реальной действительности;

- акт выбора подписан 25.11.2011, то есть до опубликования сообщения о предоставлении земельного участка, что также не соответствует материалам дела, согласно которым сообщение было опубликовано в газете 08.12.2011; выбор земельного участка произошел с момента утверждения акта выбора постановлением администрации от 18.01.2012, а 25.11.2011 произведен только предварительный выбор земельного участка.

Также заявитель жалобы указывает, что на момент формирования спорного земельного участка и утверждения акта выбора земельного участка постановление главы администрации муниципального образования Абинский район № 106 еще не было принято, все документы соответствовали требованиям Градостроительного кодекса РФ.

В отзыве на апелляционную жалобу администрация муниципального образования Абинский район Краснодарского края не согласилась с доводами жалобы, сославшись на то, что согласно градостроительному заключению от 28.11.2012 № 106 спорный земельный участок невозможно использовать в соответствии с разрешенным использованием в связи с малой площадью земельного участка (250 кв. м), поскольку

минимальный размер земельного участка, используемого в режиме разрешенного использования «столовые, рестораны, кафе, бары», составляет 1000 кв. м. Данный минимальный размер отражен в правилах землепользования и застройки Абинского городского поселения для зоны общественного и коммерческого назначения местного назначения. Также земельный участок обременен проходящим через него кабелем связи и зелеными насаждениями, на земельном участке отсутствует возможность организации парковочной площадки с учетом нормативных требований в пределах границ испрашиваемого земельного участка и прилегающей к нему территории.

В возражениях на отзыв администрации предприниматель указала, что на момент вынесения постановления об утверждении акта выбора земельного участка соответствовало всем градостроительным нормам. Предприниматель указывает, что ею были за счет собственных средств подготовлены технические условия на водоснабжение и канализирование земельного участка; схема предварительного согласования внеплощадных сетей водопровода и канализации; получены необходимые согласования. Также заявитель указывает, что на момент рассмотрения дела в суде апелляционной инстанции градостроительное заключение № 106 от 28.11.2012 не действует.

Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд рассматривает апелляционную жалобу в порядке, предусмотренном главой 34 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

В судебном заседании индивидуальный предприниматель поддержала доводы апелляционной жалобы, заявила ходатайство об отводе судьям состава суда: Филимоновой С.С. и Смотровой Н.Н.

Представитель администрации в судебное заседание не явился, извещена надлежащим образом.

В связи с заявлением об отводе в судебном заседании объявлен перерыв.

Определением заместителя председателя Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.01.2014 в удовлетворении заявленного отвода судья Филимоновой С.С. и Смотровой Н.Н. отказано.

Судебное заседание продолжено при участии индивидуального предпринимателя, настаивавшего на удовлетворении заявленных требований.

В связи с наличием доказательств надлежащего извещения заинтересованного лица о времени и месте судебного разбирательства суд апелляционной инстанции рассматривает апелляционную жалобу в отсутствие представителя администрации согласно части 3 статьи 156 АПК РФ.

Изучив материалы дела, оценив доводы апелляционной жалобы, суд апелляционной инстанции пришёл к следующим выводам.

Согласно статье 198 Арбитражного процессуального кодекса РФ граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Для признания недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений, действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, необходимо наличие в совокупности двух условий: несоответствие таких актов, решений, действий (бездействия) закону (иному нормативному правовому акту) и нарушение прав (законных интересов) заявителя в сфере предпринимательской и

иной экономической деятельности (статьи 198, 200, 201 Арбитражного процессуального кодекса).

Согласно пункту 1 статьи 28 Земельного кодекса РФ земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность или в аренду, а также предоставляются юридическим лицам в постоянное (бессрочное) пользование в случаях, предусмотренных пунктом 1 статьи 20 настоящего Кодекса, и гражданам и юридическим лицам в безвозмездное срочное пользование в случаях, предусмотренных пунктом 1 статьи 24 настоящего Кодекса.

В соответствии со статьей 29 Земельного кодекса РФ предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании решения исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, обладающих правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах их компетенции в соответствии со статьями 9, 10 и 11 настоящего Кодекса.

Как установлено статьей 11 Земельного кодекса РФ, к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся резервирование земель, изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

Органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

Пунктом 1 статьи 30 Земельного кодекса РФ предусмотрено, что предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется с проведением работ по их формированию:

- 1) без предварительного согласования мест размещения объектов;
- 2) с предварительным согласованием мест размещения объектов.

Предоставление земельных участков для строительства с предварительным согласованием мест размещения объектов осуществляется в аренду, а лицам, указанным в пункте 1 статьи 20 настоящего Кодекса, - в постоянное (бессрочное) пользование, религиозным организациям для строительства зданий, строений, сооружений религиозного и благотворительного назначения - в безвозмездное срочное пользование на срок строительства этих зданий, строений, сооружений (пункт 3 статьи 30 Земельного кодекса РФ).

Пунктом 5 статьи 30 Земельного кодекса РФ определен следующий порядок предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта:

- 1) выбор земельного участка и принятие в порядке, установленном статьей 31 настоящего Кодекса, решения о предварительном согласовании места размещения объекта;
- 2) выполнение в отношении земельного участка кадастровых работ, осуществление его государственного кадастрового учета;
- 3) принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства в соответствии с правилами, установленными статьей 32 настоящего Кодекса.

В соответствии с пунктами 2, 3, 5 статьи 31 Земельного кодекса РФ орган местного самоуправления по заявлению гражданина или юридического лица либо по обращению предусмотренного статьей 29 настоящего Кодекса исполнительного органа государственной власти обеспечивает выбор земельного участка на основе документов государственного кадастра недвижимости с учетом экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории и недр в ее границах посредством определения вариантов размещения объекта и проведения процедур согласования в случаях, предусмотренных федеральными законами, с соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления, муниципальными организациями.

Необходимая информация о разрешенном использовании земельных участков и об обеспечении этих земельных участков объектами инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, технические условия подключения (технологического присоединения) объектов к сетям инженерно-технического обеспечения предоставляются бесплатно соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления, муниципальными организациями в двухнедельный срок со дня получения запроса от органа местного самоуправления.

Органы местного самоуправления городских или сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства.

Граждане, общественные организации (объединения), религиозные организации и органы территориального общественного самоуправления имеют право участвовать в решении вопросов, затрагивающих интересы населения, религиозных организаций и связанных с изъятием, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных и муниципальных нужд и предоставлением этих земельных участков для строительства.

Результаты выбора земельного участка оформляются актом о выборе земельного участка для строительства, а в необходимых случаях и для установления его охранный или санитарно-защитной зоны. К данному акту прилагаются утвержденные органом местного самоуправления схемы расположения каждого земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории в соответствии с возможными вариантами их выбора.

Вместе с тем согласно пункту 6 статьи 31 Земельного кодекса РФ исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, принимает решение о предварительном согласовании места размещения объекта, утверждающее акт о выборе земельного участка в соответствии с одним из вариантов выбора земельного участка, или об отказе в размещении объекта.

Как установлено судом и следует из материалов дела, информационное сообщение о предстоящем представлении в аренду земельного участка из земель населенных пунктов для строительства в городе Абинске по ул. Советов, рядом с остановкой «СДХ», площадью 250 кв. м, с видом разрешенного использования – «кафе, закусочные, столовые», опубликовано администрацией муниципального образования Абинский район 08 декабря 2011 года в газете Абинского района Краснодарского края «Восход» № 150.

Акт о выборе земельного участка для строительства оформлен 25.11.2011.

Предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта нежилого назначения начинается с выбора участка, процедура которого последовательно урегулирована статьей 31 Земельного кодекса. Пункт 3 статьи 31 Земельного кодекса обязывает органы местного

самоуправления городских и сельских поселений информировать население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства. Результаты выбора земельного участка оформляются актом о выборе земельного участка для строительства. Орган местного самоуправления принимает решение о предварительном согласовании места размещения объекта, утверждающее акт о выборе земельного участка или об отказе в размещении объекта.

В постановлении Президиума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 14.09.2010 № 4224/10 содержится обязательное к применению системное толкование предусмотренных статьей 31 Земельного кодекса стадий и условий выбора земельного участка под строительство, согласно которому акт о выборе земельного участка может быть оформлен конкретному лицу только после публичного информирования населения о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства.

Поскольку оформление акта выбора земельного участка для строительства предшествует его утверждению уполномоченным на то органом государственной власти или органом местного самоуправления и высший Арбитражный Суд РФ в вышеназванном постановлении Президиума № 4224/10 соотносит обязанность органа местного самоуправления по информированию населения (предшествует) с моментом оформления указанного акта выбора (следует после), а не днем его утверждения, доводы апелляционной жалобы о том, что процедура выбора земельного участка считается завершенной только с момента утверждения органом местного самоуправления решения о предварительном согласовании места размещения объекта, подлежат отклонению.

18 января 2012 года администрацией принято постановление № 98, которым индивидуальному предпринимателю Григорян Н.И. согласовано место размещения объекта капитального строительства – кафе, утвержден акт о выборе земельного участка для строительства кафе, в соответствии с чем Григорян Н.И. необходимо обеспечить выполнение работ по установлению границ земельного участка площадью 250 кв. м и постановку данного участка на государственный кадастровый учет, после чего обратиться в администрацию с заявлением о предоставлении земельного участка для строительства кафе с приложением кадастрового паспорта земельного участка.

Между тем впоследствии, указанное постановление от 18 января 2012 года № 98, которым предпринимателю было предварительно согласовано место размещения планируемого к строительству объекта капитального строительства - кафе, было отменено оспариваемым по настоящему делу постановлением администрации муниципального образования Абинский район N 2802 от 10.12.2012.

Согласно п.1 ст. 7 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт.

Однако заявитель полагает, что на момент утверждения акта выбора земельного участка все необходимые согласования были получены, градостроительные требования не нарушены, в связи с чем он вправе требовать предоставления ему спорного участка. По указанным основаниям предприниматель считает, что оспариваемым постановлением неправомерно и необоснованно отменено решение

администрации о предварительном согласовании места размещения объекта, который он намеревается построить на спорном земельном участке.

С учетом сложившихся по данному делу обстоятельств суд апелляционной инстанции при решении вопроса о законности оспариваемого постановления, фактически препятствующего окончанию процедуры получения предпринимателем предварительно согласованного земельного участка в аренду для строительства кафе, учитывает, что согласно статье 7 Земельного кодекса РФ земли в РФ подразделяются на категории по своему целевому назначению и используются строго в соответствии с ним.

При этом правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

Как было указано выше, в соответствии с пунктом 2 статьи 31 Земельного кодекса РФ орган местного самоуправления обеспечивает выбор земельного участка на основе документов государственного кадастра недвижимости с учетом экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории.

Вместе с тем, как установлено статьей 11 Земельного кодекса РФ, к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся резервирование земель, изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

В этой связи судом апелляционной инстанции на основании представленных в материалы дела доказательств, в том числе градостроительного заключения от 28.11.2012 № 106, установлено, что спорный земельный участок невозможно использовать с видом разрешенного использования «столовые, рестораны, кафе, бары» в связи с тем, что площадь испрашиваемого земельного участка (250 кв.м.) меньше установленных градостроительным регламентом минимальных размеров земельных участков (1000 кв.м.), отраженных в Правилах землепользования и застройки Абинского городского поселения, утвержденных Советом Абинского городского поселения от 25.10.2012 № 353-с, для зоны общественного и коммерческого назначения местного значения.

Кроме того, земельный участок обременен проходящим через участок кабелем связи и зелеными насаждениями (сосны), в его пределах отсутствует возможность организации парковочной площадки с учетом нормативных требований в пределах границ испрашиваемого земельного участка и прилегающей к нему территории.

Указанные фактические обстоятельства препятствуют предоставлению земельного участка в аренду предпринимателю для целей строительства кафе и его использования в соответствии с разрешенным видом использования «столовые, рестораны, кафе, бары».

В этой связи отмена решения администрации, которым предпринимателю было предварительно согласовано место размещения объекта в пределах границ спорного земельного участка, не повлекла за собой фактически нарушения действующих правовых норм и прав заявителя.

Тот факт, что в градостроительном заключении от 28.11.2012 № 106 указано на дату его действия – до 28.11.2013, а также что данное заключение отсутствовало на момент согласования места размещения объекта капитального строительства, не имеет существенного значения, поскольку указанные в нем обстоятельства, препятствующие предоставлению спорного земельного участка в аренду для целей размещения кафе, имелись как до, так и после принятия постановления администрации муниципального образования Абинский район № 98 от 18 января 2012 года о предварительном согласовании Григорян Надежде Ивановне места размещения кафе.

Таким образом, исходя из обстоятельств дела, в данном случае орган местного самоуправления, не имея на то достаточных оснований, незаконно утвердил предпринимателю акт выбора спорного земельного участка в качестве места размещения объекта – кафе.

При этом, учитывая, что заявитель жалобы указывает на факт несения им расходов, связанных с формированием спорного земельного участка, суд апелляционной инстанции считает необходимым указать следующее.

В силу пунктов 8, 9 Земельного кодекса РФ решение о предварительном согласовании места размещения объекта является основанием последующего принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства и действует в течение трех лет.

В случае если по истечении срока действия решения о предварительном согласовании места размещения объекта решение о предоставлении земельного участка не было принято, лица, права которых были ограничены, вправе требовать возмещения от исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, предусмотренных статьей 29 настоящего Кодекса и принявших такое решение, понесенных убытков.

Решение о предварительном согласовании места размещения объекта или об отказе в размещении объекта может быть обжаловано заинтересованными лицами в суд. В случае признания в судебном порядке недействительным решения о предварительном согласовании места размещения объекта исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса и принявшие такое решение, возмещает гражданину или юридическому лицу расходы, понесенные ими в связи с подготовкой документов, необходимых для принятия решения о предварительном согласовании места размещения объекта.

Таким образом, предприниматель, при наличии законных оснований, вправе требовать от органа местного самоуправления, принявшего отмененное решение о предварительном согласовании места размещения объекта, возмещения расходов, понесенных им в связи с подготовкой документов, необходимых для принятия решения о предварительном согласовании места размещения объекта.

Нарушений норм процессуального права, являющихся в соответствии со статьей 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации основанием для отмены обжалуемого судебного акта, не установлено.

Таким образом, решение суда первой инстанции является законным и обоснованным, в связи с чем апелляционная жалоба не подлежит удовлетворению.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 258, 269 – 271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, арбитражный суд

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда Краснодарского края от 07.10.2013 по делу № А32-21630/2013 с учетом определения об исправлении опечатки от 07.10.2013 оставить без изменения, апелляционную жалобу без удовлетворения.

В соответствии с частью 5 статьи 271, частью 1 статьи 266 и частью 2 статьи 176 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации постановление арбитражного суда апелляционной инстанции вступает в законную силу со дня его принятия.

Постановление может быть обжаловано в порядке, определенном главой 35 Арбитражного процессуального Кодекса Российской Федерации, в Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа.

Председательствующий

С.С. Филимонова

Судьи

Н.Н. Смотров

М.В. Соловьева